

Skýrsla

**vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga ásamt tillögu að frumvarpi
til laga um breytingar á kosningalögum.**



10. ágúst 2016.

Efnisyfirlit

INNGANGUR	10
1 TILLÖGUR VINNUHÓPSINS.....	12
1.1 Stjórnsýsla og framkvæmd alþingiskosninga.....	12
1.2 Tímastærir	13
1.3 Kjörskrágerð.....	14
1.4 Skráning stjórnmalasamtaka og listabókstafir.....	15
1.5 Framboð	15
1.6 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar.	16
1.7 Atkvæðagreiðsla á kjörfundi (kosningarathöfnin) og framkvæmd talningar.....	17
1.8 Málsmeðferð og meðferð ágreiningsmála.....	19
1.9 Kosningaefirlit	19
1.10 Öryggismál	20
1.11 Umboðsmenn stjórnmalasamtaka	20
2. SKIPUN VINNUHÓPSINS OG SAMRÁÐSHÓPS ÞINGFLOKKA.....	21
2.1 INNGANGUR	21
2.2 AFMÖRKUN VERKSVIÐS HÓPSINS.....	21
2.2.1 Erindisbréf	21
2.2.2 Heildarendurskoðun eða breytingalög.....	23
2.2.3 Stjórnarskrá.....	24
2.2.4 Sjónarmið Sambands íslenskra sveitarfélaga	25
2.2.5 Rafrænar kosningar (rafræn atkvæðagreiðsla).....	27
3. STÖRF VINNUHÓPSINS OG FUNDIR	29
3.1 INNGANGUR	29
3.2 FUNDIR VINNUHÓPSINS.....	29
3.3 BRÉF TIL SÝSLUMANNA UM FRAMKVÆMD ATKVÆÐAGREIÐSLU UTAN KJÖRFUNDAR	30
3.4 FUNDUR MEÐ FORSETA ALÞINGIS.....	30
3.5 FUNDUR MEÐ AÐILUM SEM KOMA AÐ FRAMKVÆMD KOSNINGA	31
3.6 FUNDIR MEÐ ÖSE/ODIHR Í MAÍ 2014 OG FEBRÚAR 2015.....	31
3.7 FUNDUR HJÁ PERSÓNUVERND	32
3.8 FUNDUR MEÐ FRAMKVÆMDARADILUM OG FULLTRÚUM ÖSE/ODIHR Í FEBRÚAR 2015	32
3.9 FUNDUR MEÐ LANDSKJÖRSTJÓRN 27. JANÚAR 2016.....	33
3.10 FUNDIR MEÐ SAMRÁÐSHÓPI ÞINGFLOKKA	33
3.10.1 Fyrsti fundur með samráðshópi þingflokka	33
3.10.2 Annar fundur með samráðshópi þingflokka	34
3.10.3 Þriðji fundur með samráðshópi þingflokka	34
3.11 AÐRIR FUNDIR.....	35
3.11.1 Fundur um rafrænar lausnir við framkvæmd kosninga 27. apríl 2015.....	35
3.11.2 Fundur með fulltrúum Öryrkjabandalagsins, Blindrafélagsins og Fjólu.....	36
3.11.3 Fundur með fulltrúum Landssamtakanna Proskahjálpar.....	36

3.11.4 Fundur með áhugahópi um framkvæmd alþingiskosninga.....	36
3.12 VEFSVÆÐI UM STÖRF VINNUHÓPSINS OG FYRIR ATHUGASEMDIR ALMENNINGS	37
3.12.1 Upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og framboð (tímalína/tímastir)	38
3.12.2 Talning atkvæða fyrir lok kjörfundar	38
3.12.3 Kjörskrár og eftirlit með gerð þeirra	38
3.12.4 Fimm prósent þröskuldur og jöfnun atkvæðisréttar milli kjördæma.	38
3.12.5 Kosningaeftirlit og mat á gildi atkvæða	39
3.12.6 Rafrænar kosningar	39
3.12.7 Endurskoðun laga um kosningar til sveitarstjórna.....	39
3.13 KYNNING Á DRÖGUM AÐ SKÝRSLU NEFNDARINNAR OG DRÖGUM AÐ FRUMVARPI UM BREYTINGAR Á KOSNINGALÖGUM	39
4. UM TILFNI ENDURSKOÐUNARINNAR	41
4.1 INNGANGUR	41
4.2 ÁBENDINGAR LANDSKJÖRSTJÓRNAR 2009 OG 2013	41
4.3 ATHUGASEMDIR OG ÁBENDINGAR ÖSE/ODIHR 2009 OG 2013	42
4.4 ÁLIT KJÖRBRÉFANEFNDAR ALÞINGIS 2013	42
4.5 ÁKVARÐANIR HÆSTARÉTTAR UM GILDI KOSNINGA TIL STJÓRNLAGAÞINGIS OG VIÐ FRAMBOÐ OG KJÖR FORSETA ÍSLANDS.....	43
4.6 UMFJÖLLUN UMBOÐSMANNS ALÞINGIS UM MÁLSMEÐFERÐ YFIRKJÖRSTJÓRNA	43
4.7 ÁLIT PERSÓNUVERNDAR.....	44
4.8 ÚRSKURÐARNEFND UM UPPLÝSINGAMÁL.....	45
4.9 NÝ TÆKNI.....	46
4.10 KOSNINGAÞÁTTAKA	46
4.11 SAMRÆMING LÖGGJAFAR.....	47
4.12 YFIRFERÐ FRAMBOÐA VIÐ ALÞINGISKOSNINGARNAR 2013	48
4.13 NEFND UM LAGALEGA UMGJÖRD STJÓRNMÁLASTARFSEMI Á ÍSLANDI.....	48
4.14 SAMANTEKT	49
5. ENDURSKOÐUN KOSNINGALAGA	50
5.1 SKIPULAG KOSNINGA (STJÓRNSÝSLA)	50
5.1.1 Inngangur	50
5.1.2 Kosningar til Alþingis	51
5.1.2.1 Kjörstjórnir	51
5.1.2.2 Sveitarstjórnir	56
5.1.2.3 Innanríkisráðuneytið.....	57
5.1.2.4 Sýslumenn, hreppstjórar og kjörstjórar	58
5.1.2.5 Alþingi.....	59
5.1.2.6 Umboðsmenn stjórn málasamtaka.....	60
5.1.2.7 Lögreglustjórar	62
5.1.2.8 Alþjóðlegir eftirlitsmenn.....	62
5.1.3 Kosningar til sveitarstjórna	63
5.1.3.1 Helstu frávík frá reglum um framkvæmd alþingiskosninga	63
5.1.3.2 Kjörstjórnir.....	63
5.1.3.3 Sveitarstjórnir	65
5.1.3.4 Innanríkisráðuneytið.....	65
5.1.3.5 Sýslumaður, hreppstjórar og kjörstjórar.....	66
5.1.3.6 Sérstök kærufnd	66
5.1.3.7 Umboðsmenn stjórn málasamtaka.....	67
5.1.4 Framkvæmd kosninga til embættis forseta Íslands	67
5.1.4.1 Helstu frávík frá reglum um framkvæmd alþingiskosninga	67
5.1.4.2 Hæstiréttur Íslands	68

5.1.5 Framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna	68
5.1.5.1 Helstu frávik frá reglum um framkvæmd alþingiskosninga	68
5.1.5.2 Alþingi	69
5.1.5.3 Innanríkisráðuneytið	69
5.1.5.4 Kjörstjórnir	69
5.1.6 Ábendingar og athugasemdir	69
5.1.7 Samantekt og tillögur	71
5.1.7.1 Helstu tillögur	71
5.1.7.2 Landskjörstjórn	71
5.1.7.3 Innanríkisráðuneyti	73
5.1.7.4 Yfirkjörstjórnir	74
5.1.7.5 Sýslumenn	74
5.1.7.6 Þjóðskrá Íslands	75
5.1.7.7 Sveitarfélög og kjörstjórnir sveitarfélaga	75
5.1.7.8 Utanríkisráðuneytið	75
5.1.7.9 Umboðsmenn stjórn málasamtaka	76
5.1.7.10 Eftirlitsmenn með framkvæmd kosninga	76
5.1.7.11 Úrskurðarnefnd kosningamála	77
5.1.7.12 Alþingi	78
5.2 TÍMAFRESTIR	78
5.2.1 Inngangur	78
5.2.2 Samanburður á núgildandi lögum og tillögum starfshópsins	79
5.2.3 Tilgreining fresta og ákvörðun kjördags	81
5.2.4 Framboðsfrestur og upphaf utankjörfundaratkvæðagreiðslu	82
5.2.5 Ábendingar og athugasemdir	86
5.2.6 Samantekt og tillögur	87
5.3 KJÖRSKRÁRGERÐ VIÐ KOSNINGAR	89
5.3.1 Inngangur	89
5.3.2 Þýðing kjörskrár?	89
5.3.3 Hverjir annast kjörskrárgerðina?	90
5.3.4 Kosningarréttur—Hverjir eru teknir á kjörskrá?	91
5.3.4.1 Skráning lögheimilis á viðmiðunardegi kjörskrár	91
5.3.4.2 Íslendingar búsettir erlendis	91
5.3.4.3 Undantekning frá skilyrði um ríkisborgararétt	91
5.3.5 Viðmiðunardagur kjörskrár í kosningalögum	93
5.3.6 Leiðréttingar	94
5.3.7 Kostir og gallar núverandi kjörskrárgerðar	95
5.3.8 Rafræn kjörskrá	96
5.3.9 Aðgangur að kjörskrá og upplýsingum um merkingar í kjörskrá	97
5.3.10 Kosningarréttur við kosningar til sveitarstjórna á Norðurlöndum	99
5.3.10.1 Ísland	99
5.3.10.2 Danmörk	100
5.3.10.3 Noregur	100
5.3.10.4 Svíþjóð	100
5.3.10.5 Finnland	101
5.3.10.6 Samantekt	101
5.3.11 Ábendingar og athugasemdir	101
5.3.12 Samantekt og tillögur	102
5.3.12.1 Helstu tillögur	102
5.3.12.2 Miðlæg vinnsla kjörskrár hjá þjóðskrá Íslands	102

5.3.12.3	Auglýsing kjörskrár og aðgangur að kjörskrá	103
5.3.12.4	Rafræn kjörskrá	103
5.3.12.5	Meðferð ágreiningsmála	103
5.3.12.6	Skilyrði um búsetu norræna ríkisborgara við kosningar til sveitarstjórna	103
5.3.12.7	Hugsanlegar breytingar á kosningarrétti við sveitarstjórnarkosningar	104
5.4	SKRÁNING STJÓRN MÁLASAMTAKA OG LISTABÓKSTAFIR	105
5.4.1	Inngangur	105
5.4.2	Kosningar til Alþingis	105
5.4.2.1	Hverjir geta boðið fram lista við alþingiskosningar—Stjórn málasamtök	105
5.4.2.2	Skráning stjórn málasamtaka og úthlutun listabókstafa	106
5.4.3	Kosningar til sveitarstjórnar	109
5.4.4	Athugasemdir og ábendingar	110
5.4.5	Samantekt og tillögur	111
5.4.5.1	Stjórnsýsla	111
5.4.5.2	Heiti stjórn málasamtaka og úthlutun listabókstafa	111
5.4.5.3	Skilyrði skráningar og úthlutun listabókstafa	111
5.4.5.4	Skráning og birting	112
5.4.5.5	Málsmeðferðarreglur	113
5.4.5.6	Heimild til þess að safna rafrænum undirskriftum	113
5.5	FRAMBOÐ	113
5.5.1	Inngangur	113
5.5.2	Kosningar til Alþingis	114
5.5.2.2	Meðmælendalistar	122
5.5.2.3	Kjörgegni	124
5.5.2.4	Um hlutverk yfirkjörstjórna	124
5.5.2.5	Um hlutverk landskjörstjórnar	125
5.5.2.6	Umboðsmenn og hlutverk þeirra	125
5.5.2.7	Málsmeðferðin og úrskurðir um gildi framboða	126
5.5.2.8	Auglýsingar landskjörstjórnar	128
5.5.3	Kosningar til sveitarstjórna	130
5.5.3.1	Framboðsfrestur	131
5.5.3.2	Upplýsingar um frambjóðendur	132
5.5.3.3	Málsmeðferð yfirkjörstjórnar	132
5.5.4	Athugasemdir og ábendingar	132
5.5.5	Samantekt og tillögur	133
5.5.5.1	Helstu tillögur	133
5.5.5.2	Framboðsfrestur	133
5.5.5.3	Frambjóðendur og auðkenni þeirra	133
5.5.5.4	Málsmeðferð	134
5.5.5.5	Auglýsingar	134
5.6	ATKVÆÐAGREIÐSLA UTAN KJÖRFUNDAR	134
5.6.1	Inngangur	134
5.6.2	Atkvæðagreiðslur utan kjörfundar samkvæmt gildandi löggjöf	135
5.6.2.1	Mismunandi gerðir atkvæðagreiðslna utan kjörfundar	135
5.6.2.2	Framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu	138
5.6.3	Ábendingar, athugasemdir og framkvæmd	142
5.6.3.1	Inngangur	142
5.6.3.2	Leiðbeiningar og fræðsla til kjörstjóra	142
5.6.3.3	Upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar	143
5.6.3.4	Rafræn kjörskrá og rafrænar kosningar	144
5.6.3.5	Ákvarðanir um atkvæðagreiðslur á aðalskrifstofu eða í útibúi sýslumanns	145
5.6.3.6	Atkvæðagreiðslur á stofnunum og í heimahúsum	145

5.6.3.7 Leiðir kjósanda til að gera grein fyrir sér	148
5.6.3.8 Form kjörgagna	150
5.6.3.9 Kjörseðlar og notkun stimpla	151
5.6.3.10 Aðstoð við kjósanda í kjörklefa	152
5.6.3.11 Fulltrúi, sem kjósandi hefur valið sjálfur, veitir aðstoð	153
5.6.3.12 Ónýtir kjörseðlar	154
5.6.3.13 Meðferð atkvæðis að kosningarathöfn lokinni	154
5.6.4 Samantekt og tillögur	155
5.6.4.1 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefjist síðar	155
5.6.4.2 Framkvæmd verði samræmd og færð í fastara form	156
5.6.4.3 Skipstjórar, hrepstjórar og fastanefndir Íslands hjá alþjóðastofnunum gegni ekki hlutverki kjörstjóra ...	156
5.7. ATKVÆÐAGREIÐSLA Á KJÖRFUNDI OG FRAMKVÆMD TALNINGAR.	156
5.7.1 Inngangur	156
5.7.2 Upphaf og slit kjörfundar	157
5.7.3 Talning atkvæða fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi er lokið	158
5.7.4 Reglur um það hvenær atkvæðaseðill telst ógildur	159
5.7.4.1 Gallar sem leiða til þess að meta skuli kjörseðil ógildan, sbr. 100. gr. kosningalaga	160
5.7.4.2 Matskennd skilyrði 101. gr. laga um kosningar til Alþingis	161
5.7.4.3 Meðferð ágreinginsseðla og úrskurðarframkvæmd	162
5.7.5 Hvenær verður kjörseðill kjörseðill?	163
5.7.6 Ábendingar og athugasemdir	164
5.7.6.1 Inngangur	164
5.7.6.2 Upphaf og lok kjörfundar	165
5.7.6.3 Talning atkvæða fyrir luktum dyrum fyrir lok kjörfundar	165
5.7.6.4 Um mat á gildi atkvæða	165
5.7.6.5 Aðstoð og aðgengi fatlaðs fólks, blindra og annarra sem búa við líkamlegar og andlegar hamlanir	166
5.7.6.6 Öryggismál	166
5.7.7 Samantekt og tillögur	167
5.7.7.1 Helstu tillögur	167
5.7.7.1 Upphaf og slit kjörfundar	167
5.7.7.2 Talning atkvæða fyrir luktum dyrum	168
5.7.7.3 Leiðbeiningar um mat á ógildum atkvæðum	168
5.7.7.4 Kjörseðillinn og meðferð hans	168
5.7.7.5 Öryggismál	169
5.7.7.6 Aðstaða þeirra sem þurfa aðstoð við kosningarathöfnina	169
5.8 MÁLSMEÐFERÐREGLUR.	169
5.8.1 Gildandi lög og athugasemdir	169
5.8.2 Tillögur	170
6. ERLEND LÖGGJÖF	172
6.1. DANMÖRK	172
6.1.1 Kosningalöggjöf	172
6.1.2 Skipulag og stjórnsýsla	172
6.1.2.1 Landfræðileg skipting	172
6.1.2.2 Stjórnsýsla kosninga	172
6.1.3 Tímafrestir	173
6.1.4 Kjörskrárgerðin	175
6.1.5 Aðgangur að kjörskrárstofnunum og kjörskrárupplýsingum	176
6.1.6 Stjórnmalasamtök og framboð	177
6.1.7 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar	178
6.1.8 Kjörfundur	180

6.1.9 Gildi kosninga og kosningakætur	180
6.1.10 Kosningaefitirlit	180
6.2 NOREGUR	181
6.2.1 Kosningalöggjöf	181
6.2.2 Skipulag og stjórnsýsla	181
6.2.2.1 Landfræðileg skipting	181
6.2.2.2 Stjórnsýsla kosninga	182
6.2.3 Tímafrestitir	183
6.2.4 Kjörskrárgerðin	184
6.2.5 Aðgangur að kjörskrárstofnunum og kjörskrárupplýsingum	185
6.2.6 Stjórnmalasamtök og framboð	186
6.2.7 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar	187
6.2.8 Kjörfundur	189
6.2.9 Gildi kosninga og kosningakætur	190
6.2.10 Kosningaefitirlit	191
6.3 SVÍÞJÓÐ	191
6.3.1 Kosningalöggjöf	191
6.3.2 Skipulag og stjórnsýsla	192
6.3.2.1 Landfræðileg skipting	192
6.3.2.2 Stjórnsýsla kosninga	193
6.3.3 Tímafrestitir	194
6.3.4 Kjörskrárgerðin	196
6.3.5 Stjórnmalasamtök og framboð	197
6.3.6 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar	199
6.3.7 Kjörfundur	199
6.3.8 Gildi kosninga og kosningakætur	200
6.3.9 Kosningaefitirlit	201
6.4 FINNLAND	201
6.4.1 Kosningalöggjöf	201
6.4.2 Skipulag og stjórnsýsla	202
6.4.2.1 Landfræðileg skipting	202
6.4.2.2 Stjórnsýsla kosninga	202
6.4.3 Tímafrestitir	203
6.4.4 Kjörskrárgerðin	205
6.4.4.1 Aðgangur að kjörskrá	206
6.4.5 Stjórnmalasamtök og framboð	207
6.4.6 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar	208
6.4.7 Kjörfundur	209
6.4.8 Gildi kosninga og kosningakætur	209
6.4.9 Kosningaefitirlit	210
6.5 ENGLAND	211
6.5.1 England – Þingkosningar 7. maí 2015	211
6.5.2 Kosningalöggjöf	211
6.5.3 Skipulag og stjórnsýsla	212
6.5.4 Tímafrestitir	213
6.5.5 Kjörskrárgerðin	213

6.5.6 Framboð	214
6.5.7 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar	214
6.5.8 Atkvæðagreiðsla á kjörfundi.....	214
6.5.9 Gildi kosninga og kosningakærur	215
6.5.10 Kosningaefirlit	215

Fylgiskjöl:

<i>Fylgiskjal 1.</i> Frumvarp til laga um breytingar á lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, ásamt skýringum.	216
<i>Fylgiskjal 2.</i> Minnisblað landskjörstjórnar til forsætisnefndar og formanna þingflokka, dags. 30. nóvember 2009.	272
<i>Fylgiskjal 3.</i> Erindisbréf vinnuhópsins.	273
<i>Fylgiskjal 4.</i> Yfirlit yfir kjördaga í almennum kosningum á Íslandi eftir stofnun lýðveldis 1944 (ásamt aukakosningum til Alþingis).	274
<i>Fylgiskjal 5.</i> Hvernig ákvæði í kosningalögum hafa verið um setningu kjörfundar á kjörstað.	289
<i>Fylgiskjal 6.</i> Minnisblað til ÖSE/ODIHR um endurskoðun kosningalaga með hliðsjón af athugasemdum og ábendingum ÖSE.	293
<i>Fylgiskjal 7.</i> Sveitarstjórnarkosningar í Noregi 2015, greinargerð um kynnisferð, október 2015.	299
<i>Fylgiskjal 8.</i> Bréf skrifstofu Alþingis til sýslumannafélags Íslands, dags. 30. apríl 2014 um ósk um samstarf við endurskoðun kosningalaga.	300
<i>Fylgiskjal 9.</i> Kosningaþátttaka í alþingiskosningum, í forsetakjöri og þjóðaratkvæðagreiðslum 1874-2013.	301
<i>Fylgiskjal 10.</i> Kosningaþátttaka í kosningum til sveitarstjórna	303
<i>Fylgiskjal 11.</i> Athugasemdir við lög um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998	304
<i>Fylgiskjal 12.</i> Yfirlit yfir lög um kosningar til Alþingis.	305

Inngangur

Skýrsla þessi er samin af vinnuhópi sem forseti Alþingis skipaði í júní 2014 til þess að endurskoða kosningalög. Upphaflega var gert ráð fyrir því að vinnuhópurinn skilaði tillögum sínum í formi lagafrumvarps á vordögum 2015. Störf vinnuhópsins hafa hins vegar dregist vegna umfangs verkefnisins, auk þess sem hann hefur leitast við að eiga sem víðtækast samráð við þá sem koma að framkvæmd kosninga og að draga saman sem gagnlegastar upplýsingar sem nýst geta við endurskoðun kosningalaga. Skýrslunni fylgir jafnframt tillaga að frumvarpi um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, sbr. fylgiskjal 1.

Skýrslan er þannig byggð upp að í 1. kafla er gerð grein fyrir tillögum vinnuhópsins. Í 2. kafla skýrslunnar er lýst skipun vinnuhópsins og hvernig hann hefur afmarkað starf sitt. Þá er í 3. kafla fjallað um störf vinnuhópsins og samskipti hans við aðila sem koma að undirbúningi og framkvæmd kosninga og í 4. kafla er gerð grein fyrir úrlausnum eftirlitsaðila, ábendingum sem komið hafa fram um endurskoðun kosningalaga og almennum sjónarmiðum um nauðsyn endurskoðunar þeirra.

Í 5. kafla, sem geymir meginefni skýrslunnar, er fjallað um einstaka þætti endurskoðunarinnar með hliðsjón af erindisbréfi vinnuhópsins. Er þar leitast við að varpa ljósi á þróun þeirra lagaákvæða sem endurskoðunin takmarkast við og þau löggjafarsjónarmið sem ráða má að búið hafi að baki þeim. Í samhengi við einstaka efnisþætti er fjallað sérstaklega um tímafresti í kosningalögum, en þá er vísað til tímasetninga um boðun kosninga og tímafresti fram á kjördag. Enn fremur er gerð grein fyrir skipulagi kosningarmála og meðferð ágreiningsmála. Auk þess er gerð grein fyrir reglum um kjörskrárgerð og tillögum vinnuhópsins um rafræna kjörskrá. Því næst er farið yfir reglur um heiti stjórnmalasamtaka, listabókstafi og framboð stjórnmalasamtaka. Sérstaklega er gerð grein fyrir atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, ákvæðum um kjörfundi og framkvæmd talningar. Þar á eftir er farið yfir atkvæðagreiðslu á kjörfundi eða kosningarathöfnina og reglur um mat á vafaatkvæðum. Þá er að finna sérstaka umfjöllun um málsmeðferðarreglur í tengslum við undirbúning og framkvæmd kosninga, t.a.m. hvaða málsmeðferðarreglum skuli fylgt við umfjöllun yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar um gildi framboða.

Í kafla 6 er fjallað um löggjöf í öðrum löndum og er þá einkum horft til annarra norrænna ríkja auk þess sem farið er stuttlega yfir skipulag kosningamála í Bretlandi en fulltrúar vinnuhópsins fylgdust með þingkosningum þar í landi í maí 2015, sbr.

kafla 6.5. Fulltrúar vinnuhópsins fylgdust einnig með sveitarstjórnarkosningum í Noregi í september 2015, sbr. fylgiskjal 7.

1 Tillögur vinnuhópsins

Hér á eftir eru teknar saman helstu tillögur vinnuhópsins. Eru þær settar fram með hliðsjón af erindisbréfi vinnuhópsins.

1.1 Stjórnsýsla og framkvæmd alþingiskosninga

Vinnuhópnum er falið að skoða sérstaklega, hvort fela megi aðila á landsvísu, eins og landskjörstjórn, aukið yfirstjórnarhlutverk gagnvart staðbundnum einingum eins og yfirkjörstjórnnum.

Tillögur vinnuhópsins eru eftirfarandi:

- Innanríkisráðherra. Af 14. gr. stjórnarskrárinnar leiðir að ráðherra_fer með yfirstjórn kosningamála.
- Landskjörstjórn verði sjálfstæð stjórnsýslustofnun á málefnasviði ráðherra, sem Alþingi kýs. Hún verði sjálfstæð gagnvart Alþingi og ráðuneyti.
- Stofnunin fái aukið yfirstjórnar- og samræmingarhlutverk gagnvart yfirkjörstjórnnum og öðrum aðilum sem koma að framkvæmd kosninga (alþingiskosninga, þjóðaratkvæðagreiðslna og kjörs forseta Íslands).
- Landskjörstjórn velur sér formann. Alþingi leggur henni til starfsmenn og hún hefur heimild til að ráða til sín starfsfólk. Ráðuneytið aðstoði við skrifstofuhald og rekstur.
- Verkefni landskjörstjórnar felist m.a. í að:
 - gera leiðbeiningar og verklýsingar fyrir yfirkjörstjórnir og kjörstjórnir sveitarfélaga,
 - skrá heiti stjórnmalasamtaka, ákveða þeim listabókstaf og halda opinbera skrá um skráð stjórnmalasamtök,
 - sinna rannsóknum og fræðslu, og gefa út leiðbeiningar,
 - fylgjast með störfum yfirkjörstjórna og framkvæmd kosninga,
 - Veita Alþingi umsögn um kærur út af gildi kosninga og upplýsingar um úrslit kosninga.
- Við undirbúning kosninga verði komið á fót sérstakri „verkefnisstjórn“ skipaða formanni landskjörstjórnar, framkvæmdarstjóra landskjörstjórnar, fulltrúum sveitarstjórna og sýslumanna.
- Yfirkjörstjórnir verði kosnar með sama hætti og nú. Þær verði sjálfstæðar í störfum sínum og hafi að meginstefnu sömu verkefni og þær hafa í dag. Verkefni yfirkjörstjórna felist m.a. í að: taka við framboðslistum skráðra

stjórnmalasamtaka og koma þeim til landskjörstjórnar, taka á móti kjörgögnum og koma þeim til sveitarfélaga, fylgjast með undirbúningi og framkvæmd kjörstjórna sveitarfélaga. Annast talningu og uppgjör atkvæðagreiðslunnar í kjördæminu. Á hinn bóginn er ekki gert ráð fyrir að yfirkjörstjórnir úrskurði um gildi framboðs.

- Sveitarfélög og kjörstjórnir á vegum þeirra fara með sömu verkefni og áður.
- Þjóðskrá Íslands taki við því hlutverki sveitarstjórna að semja kjörskrár og gera leiðréttingar á þeim.
- Úrskurðarnefnd kosningamála. Unnt verði að skjóta til nefndarinnar ákvörðunum landskjörstjórnar, yfirkjörstjórna og Þjóðskrár Íslands um undirbúning og framkvæmd kosninga. Nefndinni verði einnig falið að úrskurða um tilgreind ágreiningsatriði við undirbúning og framkvæmd laga um kosningar til sveitarstjórna, framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og laga um framboð og kjör forseta Íslands.

1.2 Tímastrestir

Vinnuhópnum er falið að skoða hvort lengja þurfi framboðsfrest við alþingiskosningar og hvort stytta megi upphafstíma atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.

Tillögur vinnuhópsins eru eftirfarandi:

- Tímastrestir verði almennt reiknaðir í dögum.
- Miðað verði við það að við upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar liggi fyrir hvaða listar verði í framboði. Er þá tekið mið af ábendingum ÖSE, t.a.m. um jafnræði stjórnmalasamtaka, við framkvæmd alþingiskosninganna 2009 og 2013 og athugasemda sem fram hafa komið m.a. hjá framkvæmdaaðilum og kjósendum að ekki liggi fyrir við upphaf atkvæðagreiðslunnar hvaða listar séu í framboði.
- Lagt er til að framboðsfrestur verði til kl. 12 á hádegi 36 dögum fyrir kjördag (5 vikur og einn dagur) í stað kl. 12 á hádegi 15 dögum fyrir kjördag.
- Landskjörstjórn auglýsi framboð 30 dögum fyrir kjördag.
- Jafnframt er lagt til að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefjist 29 dögum fyrir kjördag (4 vikur og einn dagur) og að henni ljúki kl. 17.00 á kjördag. Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar erlendis ljúki daginn fyrir kjördag.
- Lagt er til að viðmiðunardagur kjörskrár verði 22 dagar fyrir kjördag, sem er föstudagur miðað við að kosningar fari fram á laugardegi. Viðmiðunardagur verður þá nær því sem er í öðrum kosningum.

1.3 Kjörskrárgerð

Vinnuhópnum er falið að meta kosti og galla núverandi kjörskrárgerðar og upptöku rafrænnar kjörskrár. Einnig að yfirfara meðferð leiðréttinga.

Tillögur vinnuhópsins eru eftirfarandi:

- Miðlæg vinnsla kjörskrár verði hjá Þjóðskrá Íslands. Kjörskrárstofninn miðast við íbúaskrá þjóðskrár 22 dögum fyrir kjördag. Gera má leiðréttingar á kjörskránni fram á kjördag. Slíkar leiðréttingar eru takmarkaðar við sannanleg mistök sem gerð hafa verið við skráningu á lögheimili manns, að maður hafi öðlast eða misst íslenskt ríkisfang eða við andlát manns. Sveitarstjórnir taki við tilkynningum frá Þjóðskrá Íslands um leiðréttingar og færi þær inn á kjörskrána fram á kjördag.
- Auglýsing kjörskrár og aðgangur að kjörskrá. Landskjörstjórn auglýsi að gerð hafi verið kjörskrá og tilkynnir að veittur hafi verið aðgangur á vefsíðu Þjóðskrár Íslands og kosningavef ráðuneytisins til þess að fletta upp skráningu kjósenda á kjörskrá með innslætti kennitölu.
- Aðgangur stjórnmalasamtaka að kjörskrárstofnum. Fest verði í lög sú framkvæmd að stjórnmalasamtök, sem bjóða fram við kosningar, eigi rétt á að fá afhenta kjörskrár (kjörskrárstofna). Jafnframt verði stjórnmalasamtökum óheimilt að birta kjörskrána eða miðla opinberlega upplýsingum úr henni, þ.m.t. um merkingar sem gerðar eru í kjörskrá á kjörfundi.
- Meginreglan verði notkun rafrænnar kjörskrár við kosningar. Stefnt verði að því að nota rafræna kjörskrá við næstu sveitarstjórnarkosningar árið 2018.
- Meðferð ágreiningsmála. Lagt er til að unnt verði að skjóta ákvörðunum Þjóðskrár Íslands um kjörskrárgerðina til úrskurðarnefndar kosningamála. Málsmeðferð er almennt einföld þar sem niðurstaðan ræðst af tilgreindum göngum, t.a.m. um lögheimilisskráningu, ríkisborgararétt og dánarvottorð.
- Skilyrði um búsetu norrænna ríkisborgara við kosningar til sveitarstjórna. Þó svo að vinnuhópnum hafi ekki verið falið að skoða sérstaklega kosningarrétt norrænna ríkisborgara við kosningar til sveitarstjórna er mikilvægt, í ljósi norrænnar samvinnu, að samræmd verði milli landanna skilyrði um lengd búsetu. Vinnuhópurinn leggur til að tekin verði upp sömu skilyrði fyrir búsetu norrænna ríkisborgara til þátttöku í kosningum til sveitarstjórna og gilda um íslenska ríkisborgara sem búsettir eru í öðrum norrænum löndum. Gerir vinnuhópurinn sérstaka tillögu um breytingu á 2. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna í þá veru.

1.4 Skráning stjórnmalasamtaka og listabókstafir

Vinnuhópnum var falið að leggja mat á hvort lengja þurfi framboðsfrest við alþingiskosningar. Enn fremur að skapa grundvöll fyrir setningu reglna um form framboðslista og meðmælendalista og gera samkeyrslu upplýsinga um frambjóðendur í mismunandi kjördæmum mögulega áður en skorið er úr um hvort listar séu í löglegu horfi. Loks að kanna kosti þess og galla að færa úrskurðarvald um lögmæti framboðslista til landskjörstjórnar.

Tillögur vinnuhópsins eru eftirfarandi:

- Stjórnmalasamtök tilkynni þátttöku sína í kosningum til landskjörstjórnar sem ákveður þeim listabókstaf og heldur skrá yfir stjórnmalasamtök.
- Framsetningu gildandi laga verði breytt þannig að fjallað verði um gerð skrár um stjórnmalasamtök og listabókstafi þeirra á undan ákvæðum laganna um framboðslista og framlagningu þeirra.
- Heimilt verði að safna meðmælendum með tilkynningu stjórnmalasamtaka um þátttöku í kosningum og með framboðslistum rafrænt.
- Stjórnmalasamtök haldi listabókstafi sínum á meðan þau bjóða fram til kosninga. Bjóði samtök ekki fram við tvennar kosningar missa þau rétt sinn til listabókstafs og þurfa að sækja á ný um skráningu vilji þau bjóða fram aftur.
- Stjórnmalasamtök sem bjóða fram á landsvísu í alþingiskosningum halda jafnframt listabókstafi sínum við kosningar til sveitarstjórna. Skrá landskjörstjórnar verði þar lögð til grundvallar.
- Ákvörðunum landskjörstjórnar um heiti nýrra stjórnmalasamtaka, listabókstaf þeirra og um gildi framboðslista verði unnt að skjóta til sérstakrar úrskurðarnefndar kosningamála.

1.5 Framboð

Tillögur vinnuhópsins eru eftirfarandi:

- Yfirkjörstjórn fari yfir framboðslista og kanni hvort hann sé í réttu formi og hvort uppfyllt séu önnur skilyrði, t.a.m. um kosningarbærni, ritun nafns og meðmælendur. Athugasemdir og ábendingar yfirkjörstjórnar sem stjórnmalasamtök hafa ekki orðið við koma til ákvörðunar landskjörstjórnar.
- Það verði hlutverk landskjörstjórnar að tryggja samræmi og auglýsa framboð.
- Skýrari ákvæði verði sett um ritun nafna frambjóðenda og önnur atriði sem lúta að auðkenningu þeirra.

- Hægt verði að skjóta ákvörðunum landskjörstjórnar um framboð til sérstakrar úrskurðarnefndar kosningamála.
- Framboðsfrestur verði ákveðinn þannig að ljóst sé við upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar hvaða listar verða í framboði við alþingiskosningar. Jafnframt að yfirkjörstjórnir hafi hæfilegan tíma til þess að yfirfara framboð og landskjörstjórn hafi tök á að tryggja samræmi og birta auglýsingu um framboðslista allt innan hæfilegs tíma.
- Landskjörstjórn birti annars vegar auglýsingu um þá lista sem verða í framboði við alþingiskosningar í B-deild Stjórnartíðinda, á vef sínum. Jafnframt verði auglýsingin birt á kosningavef ráðuneytisins. Ekki verði lengur birtar auglýsingar í dagblöðum. Þá er lagt til að auglýsingar landskjörstjórnar verði birtar 30 dögum fyrir kjördag eða sama dag og atkvæðagreiðsla utan kjörfundar má hefjast.

1.6 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar.

Vinnuhópnum er ætlað að taka saman upplýsingar um framkvæmdina og reynsluna hér á landi og í nágrennalöndunum. Sérstaklega er honum ætlað að athuga hvort stytta megi upphafstíma atkvæðagreiðslunnar og tryggja sem best framkvæmd hennar. Rafræn kjörskrágerð verði sérstaklega skoðuð í þessu samhengi og settar fram tillögur til úrbóta.

Tillögur vinnuhópsins eru eftirfarandi:

- Upphafstími atkvæðagreiðslu utan kjörfundar verði stytur. Æskilegast væri að viðmiðunardagur kjörskrár héldist í hendur við þetta tímamark þannig að við utankjörfundarkosningu yrði unnið með kjörskrá en ekki bráðabirgðakjörskrárstofn eins og nú er. Reynslan sýnir að meginþungi atkvæðagreiðslunnar er 2–3 vikum fyrir kjördag. Í því ljósi og viðhorfa þorra sýslumanna er lagt til að upphafstími atkvæðagreiðslunnar verði stytur nokkuð.
- Lagt er til að kosningalögum verði breytt þannig að atkvæðagreiðsla hefjist 29 dögum fyrir kjördag en þá liggja fyrir framboðslistar, skv. auglýsingu landskjörstjórn 30 dögum fyrir kjördag. Mælt verði fyrir um þrönga undantekningarheimild til að kjósa utan kjörfundar fyrir það tímamark.
- Kosningu utan kjörfundar standi fram til kl. 17.00 á kjördag en erlendis ljúki henni daginn fyrir kjördag.
- Ákvæði laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingsi um framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar verði gerð skýrari og að framkvæmdin verði formfastari. Í því skyni er m.a. lagt til að skýrt verði kveðið á um það hvenær atkvæðagreiðslunni skuli lokið og að sýslumenn og hlutaðeigandi ráðuneyti

(utanríkisráðuneyti) skuli tilkynna landskjörstjórn hverjir séu formlega skipaðir kjörstjórar.

- Kveðið verði á um það í lögum að nánari reglur verði settar um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar, að landskjörstjórn verði tilkynnt um viss atriði til að hún sé vel upplýst um framkvæmdina og ákvæði um réttindi umboðsmanna stjórnmalasamtaka við atkvæðagreiðsluna verði gerð skýrari.
- Felld verði úr gildi ákvæði um að utankjörfundaratkvæðagreiðsla fari fram hjá hreppstjórum og skipstjórum. Sýslumaður ákveður á hinn bóginn hverjir starfsmanna hans og aðrir trúnaðarmenn gegni störfum kjörstjóra.
- Kveðið verði á um það að sýslumaður geti að ósk sveitarstjórnar skipað kjörstjóra, sem getur verið starfsmaður sveitarfélags, til þess að annast atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.
- Ákvæði kosningalaga um að sýslumenn hafi eftirlit með samningu kjörskráa falli brott, þar sem kjörskrárgerðin verður hjá Þjóðskrá Íslands.
- Að mati vinnuhópsins er tilefni til þess að skoðaðir verði nánar möguleikar á því að nýta rafræna atkvæðagreiðslu við atkvæðagreiðslu erlendis. Vinnuhópurinn leggur til að sérstökum vinnuhópi verði falið að kanna nánar slíkt úrræði.

1.7 Atkvæðagreiðsla á kjörfundi (kosningarathöfnin) og framkvæmd talningar

Vinnuhópnum er ætlað að yfirfara ákvæði um upphafstíma kjörfundar og grundvöll undirbúnings talningar fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi er lokið. Enn fremur að kanna kosti þess að setja skýrari reglur um hvenær atkvæði teljist ógilt.

Tillögur vinnuhópsins eru eftirfarandi:

- Að samhliða breytingum á einstökum ákvæðum kosningalaga verði landskjörstjórn, í samræmi við breytt hlutverk, falið að móta skýrara verklag, t.a.m. með því að samræma betur störf yfirkjörstjórna, gefa út leiðbeiningar fylgja þeim eftir með frekari fræðslu.
- Að ekki sé þörf á að leggja til breytingar á ákvæðum kosningalaga um upphaf og slit kjörfundar. Í störfum sínum hefur vinnuhópurinn ekki fengið athugasemdir eða ábendingar um nauðsyn slíks. Að mati vinnuhópsins er ekki brýn þörf á að breyta ákvæðum um slit kjörfundar.
- Að kosningalögum verði breytt þannig að yfirkjörstjórn geti meðan á kjörfundi stendur ákveðið að hefja, fyrir luktum dyrum, flokkun og talningu atkvæða eftir framboðslistum.

- Að ákvæði 100. og 101. gr. verði breytt að öðru leyti en því að sú breyting verði gerð á 100. gr. að meta skuli atkvæði ógilt ef kjörseðill er annar en landskjörstjórn hefur látið gera og ef kjörseðill hefur ekki verið stimplaður af kjörstjórn eða kjörstjóra.
- Að áfram verið unnið á þeirri braut sem ráðuneytið hefur markað með útgáfu leiðbeininga fyrir yfirkjörstjórnir og umboðsmenn um mat á vafaatkvæðum í almennum kosningum.
- Að þær leiðbeiningar sem innanríkisráðuneytið hefur látið gera um framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar hafi reynst vel og að jafnframt verði hugað að útgáfu fræðsluefnis fyrir almenning um kosningar og kosningarathöfnina á kjörfundi.
- Að ákvæði kosningalaga um meðhöndlun kjörseðla, frá prentun þeirra og þar til kjósandi hefur lagt kjörseðilinn í atkvæðakassann, verði einfölduð. Er lagt til að dreifing og afhending kjörseðla til yfirkjörstjórna og undirkjörstjórna verði einfölduð. Ekki verði haldið sérstakt bókhald eða uppgjör um fjölda notaðra og ónotaðra kjörseðla. Kjósandi fái kjörseðil afhentan þegar hann kemur inn í kjörfundarstofuna, fer með hann í kjörklefann og kýs í einrúmi. Að því loknu geri kjósandinn grein fyrir sér hjá kjörstjórn eða fulltrúa hennar. Eigi kjósandi rétt á að greiða atkvæði samkvæmt kjörskránni, stimplar kjörstjórn á bakhlið kjörseðilsins og að því búnu leggur kjósandinn kjörseðilinn í atkvæðakassann í viðurvist fulltrúa kjörstjórnar.
- Með lögum nr. 111/2012 voru sett ítarlegri ákvæði um rétt manns til aðstoðar ef kjósandi er eigi fær um að árita kjörseðilinn á fyrirskipaðan hátt sakir sjónleysis eða þess að honum sé hönd ónothæf. Vinnuhópurinn hefur fengið ábendingar um að ekki hafi verið gengið nægilega langt með lagabreytingunni, sbr. athugasemd Landssamtakanna Þroskahjálpar í kafla 3.11.3. Vinnuhópurinn telur rétt að vekja athygli Alþingis á þessum athugasemdum. Hann leggur þó ekki til að gerðar verði frekari breytingar á kosningalögum hvað þetta varðar
- Að hugað verði að því hvernig bæta megi aðgengi að kjörstöðum og kjördeildum þannig að sem best verði komið til móts við mismundi þarfir fólks. Með hliðsjón af breyttu hlutverki landskjörstjórnar verði slík vinna hjá landskjörstjórn.

1.8 Málsmeðferð og meðferð ágreiningsmála

Þá á vinnuhópurinn að athuga heildstætt meðferð mála út af framkvæmd og gildi kosninga og bera hana saman við fyrirkomulagið í nágrannalöndunum. Hlutverk og staða kjörbrefanefndar verði sérstaklega athugað.

Tillögur vinnuhópsins eru eftirfarandi:

- Að framkvæmd helstu stofnana, sem fara með framkvæmd kosninga, falli undir stjórnslulög, nr. 37/1993, og upplýsingalög, nr. 140/2012, auk þess sem umboðsmaður Alþingis fari með eftirlit með stjórnslu þeirra. Við það verði miðað að stjórnslu þessara stofnana falli undir lögín án tillits til þess hvort hún teljist til stjórnslu ríkis eða sveitarfélaga samkvæmt umræddum lögum og jafnframt óskráðum reglum stjórnsluréttarins. Engu að síður gildi önnur skilyrði laganna sem kunna að takmarka gildissvið þeirra eða réttindi borgaranna.
- Að komið verði á fót sjálfstæðri úrskurðarnefnd kosningamála sem verði falið nánar skilgreint úrskurðarvald. Unnt verði að skjóta ágreiningi til nefndarinnar um atriði sem upp koma á fyrri stigum við undirbúning kosninga t.a.m. um synjun á að taka kjósanda á kjörskrá, um heiti stjórnmalasamtaka og þegar landskjörstjórn hefur úrskurðað framboð ógild.
- Að Úrskurðarnefndinni verði jafnframt falin úrlausn skilgreindra mála samkvæmt lögum um kosningar til sveitarstjórna (komi í stað úrskurðarnefndar sem sýslumaður skipar og úrskurða ráðuneytis), lögum um framboð og kjör forseta Íslands (komi í stað Hæstaréttar Íslands) og lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna (komi í stað landskjörstjórnar).
- Að óbreyttri stjórnarskrá er ekki lagt til að breyting verði gerð á úrskurðarvaldi Alþingis um gildi kosninga og um kjörgengi þingmanna. Lagt er til að hlutverk landskjörstjórnar gagnvart kjörbrefanefnd verði gert skýrara. Þannig verði landskjörstjórn falið að leggja fram rökstudda umsögn um kærur út af gildi kosninga og mati á kjörgengi kjörinna fulltrúa. Jafnframt því að veita Alþingi nauðsynlegar upplýsingar um niðurstöður alþingiskosninga.

1.9 Kosningaefirlit

Aðgangur óháðra alþjóðlegra og innlendra kosningaefirlitsmanna að öllum stigum við framkvæmd kosninga.

Tillögur vinnuhópsins eru eftirfarandi:

- Tekin verði upp í kosningalög sérstök heimild fyrir innlenda og erlenda kosningaæftirlitsmenn til þess að fylgjast með framkvæmd kosninga að norskri fyrirmynd.
- Landskjörstjórn verði falið að útbúa sérstök skilríki fyrir kosningaæftirlitsmenn sem þeir skulu bera við athafnir sínar og sýna sé þess krafist.

1.10 Öryggismál

Vinnuhópurinn yfirfari öryggismál við framkvæmd kosninga; frá gerð kjörseðla og þar til talningu er lokið og úrslit hafa verið birt. Honum er jafnframt ætlað að leggja fram tillögur til úrbóta eftir því sem tilefni gefst til.

Tillögur vinnuhópsins eru eftirfarandi:

- Landskjörstjórn yfirfari þessi mál almennt. Gefi út leiðbeiningar um framkvæmd og verklag.
- Landskjörstjórn samræmi gerð atkvæðakassa með tilliti til þess að lokun þeirra verði með viðurkenndum innsiglium.
- Eitt af því sem getur stuðlað að öryggi við framkvæmd kosninga er að einfalda kosningarathöfnina. Er þá haft í huga að mjög svo ströng fyrirmæli eiga við um prentun kjörseðla, varðveislu þeirra og dreifingu. Auk þess sem sérstakt uppgjör skal fara fram á notuðum og ónotuðum kjörseðlum. Ný tækni hefur enn fremur gert það að verkum að með tiltölulega auðveldum hætti má t.a.m. miðla upplýsingum úr kjörklefa með því að taka mynd af kjörseðli sem má nota til að fjölfalda kjörseðla. Vinnuhópurinn telur að með því að kjörseðill sé stimplaður af kjörstjórn í lok kosningarathafnar megi auðvelda mjög alla framkvæmd og um leið auka öryggi og stuðla að hagkvæmni.

1.11 Umboðsmenn stjórnmalasamtaka

Við yfirferð vinnuhópsins á ákvæðum kosningalaga varð vinnuhópurinn sammála um að ákvæði laganna um umboðsmenn væru ekki svo glögg sem skyldi og í ljósi ábendinga um að þau ákvæði mættu vera skýrari leggur vinnuhópurinn til að tekin verði saman í einn kafla fyrirmæli kosningalaga um umboðsmenn stjórnmalasamtaka og um hlutverk þeirra.

2. Skipun vinnuhópsins og samráðshóps þingflokka

2.1 Inngangur

Forseti Alþingis skipaði vinnuhóp til þess að endurskoða lög um kosningar 16. júní 2014 og setti honum jafnframt sérstakt erindisbréf. Í vinnuhópnum voru skipaðir Þórir Haraldsson, lögfræðingur og varaformaður landskjörstjórnar, sem jafnframt var formaður vinnuhópsins; Hermann Sæmundsson, skrifstofustjóri í innanríkisráðuneytinu; Magnús Karel Hannesson, sviðsstjóri rekstrar- og útgáfusviðs Sambands íslenskra sveitarfélaga, og Margrét Hauksdóttir, forstjóri Þjóðskrár Íslands. Með vinnuhópnum hafa enn fremur starfað Ástríður Jóhannesdóttir, lögfræðingur hjá Þjóðskrá Íslands, Ólafur K. Hjörleifsson, lögfræðingur í innanríkisráðuneyti og Skúli Guðmundsson, lögfræðingur á skrifstofu Alþingis og Þórhallur Vilhjálmsson, forstöðumaður lagaskrifstofu Alþingis. Við frágang frumvarpstexta, skýrslu- og greinargerðarskrif naut vinnuhópurinn enn fremur aðstoðar Gunnars Páls Baldvinssonar lögfræðings.

Sama dag og þingforseti skipaði vinnuhópinn óskað hann eftir því við þingflokka á Alþingi að þeir tilnefndu einn fulltrúa hver sem gæti verið til samráðs um verkefnið. Fulltrúar þingflokka á starfstíma vinnuhópsins hafa verið Vigdís Hauksdóttir, alþingismaður tilnefnd af Framsóknarflokki; Unnur Brá Konráðsdóttir, alþingismaður, tilnefnd af Sjálfstæðisflokki; Katrín Jakobsdóttir, alþingismaður tilnefnd af Vinstri hreyfingunni grænu framboði; Katrín Theódórsdóttir lögfræðingur, tilnefnd af Samfylkingunni; Helgi Hrafn Gunnarsson, alþingismaður tilnefndur af Pírötum og Freyja Haraldsdóttir tilnefnd af Bjartri framtíð Í fjarveru Freyju á árinu 2015 fylgdist Brynhildur Pétursdóttir alþingismaður einnig með störfum vinnuhópsins. Fjallað er nánar um samskipti samráðshóps þingflokka og vinnuhópsins í kafla 3.10.

2.2 Afmörkun verksviðs hópsins

2.2.1 Erindisbréf

Við skipun vinnuhópsins seti forseti Alþingis honum erindisbréf, dags. 16. júní 2014. Í því kemur fram að meginmarkmið endurskoðunarinnar sé að *undirbúa tillögu að heildarlöggjöf um framkvæmd kosninga, er tæki til kosninga til Alþingis, kosninga til sveitarstjórna, framboðs og kjörs forseta Íslands og framkvæmdar þjóðaratkvæðagreiðslna*. Jafnframt að framkvæmd kosninga verði samræmdari og skilvirkari, skýrt verði

hlutverk þeirra stofnana sem annast hana og dregið úr réttaróvissu. Sérstaklega er tekið fram að endurskoðunin taki hvorki til atriða sem eru bundin í stjórnarskrá né annarra atriða sem ástæða er til að ætla að séu vandmeðfarin í stjórnmalalegu tilliti.

Um umfang endurskoðunarinnar segir svo í erindisbréfinu:

„Endurskoðunin skal beinast að lögum um kosningar til Alþingis og þeim atriðum sem sameiginleg eru annarri löggjöf um kosningar. Vinnuhópurinn yfirfari enn fremur sérákvæði einstakra laga eftir því sem tilefni er til.

Eftirtalin atriði skulu tekin til sérstakrar skoðunar:

1. *Stjórnsýsla og framkvæmd alþingiskosninga*: Sérstaklega verði skoðað hvort fela megi aðila á landsvísu, eins og landskjörstjórn, aukið yfirstjórnarhlutverk gagnvart staðbundnum einingum eins og yfirkjörstjórnnum.
2. *Kjörskrárgerð*: Skoðaðir verði kostir og gallar núverandi kjörskrárgerðar og upptaka rafrænnar kjörskrár. Meðferð leiðréttinga verði einnig yfirfarin.
3. *Reglur um framboð*: Hvort lengja þurfi framboðsfrest við alþingiskosningar. Skapa grundvöll fyrir setningu reglna um form framboðslista og meðmælendalista og gera samkeyrslu upplýsinga um frambjóðendur í mismunandi kjördæmum mögulega áður en skorið er úr um hvort listar séu í löglegu horfi. Kanna kosti þess og galla að færa úrskurðarvald um lögmati framboðslista til landskjörstjórnar.
4. *Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar*: Taka saman upplýsingar um framkvæmdina og reynsluna hér á landi og í nágrannalöndunum. Sérstaklega skal athuga hvort stytta megi upphafstíma atkvæðagreiðslunnar og tryggja sem best framkvæmd hennar. Rafræn kjörskrárgerð verði sérstaklega skoðuð í þessu samhengi og settar fram tillögur til úrbóta.
5. *Kjörfundur og framkvæmd talningar*: Yfirfara ákvæði um upphafstíma kjörfundar og grundvöll undirbúnings talningar fyrir luktum dýrum áður en kjörfundi er lokið. Enn fremur að kanna kosti þess að setja skýrari reglur um hvenær atkvæðaseðill teljist ógildur.
6. *Kosningakærur og meðferð þeirra*: Heildstæð athugun fari fram á meðferð mála út af framkvæmd og gildi kosninga og hún borin saman við fyrirkomulagið í nágrannalöndunum. Hlutverk og staða kjörbréfanefndar verði sérstaklega athuguð.
7. *Kosningaefirlit*: Aðgangur óháðra alþjóðlegra og innlendra kosningaefirlitsmanna að öllum stigum við framkvæmd kosninga.
8. *Öryggismál*: Yfirfara öryggismál við framkvæmd kosninga; frá gerð kjörseðla og þar til talningu er lokið og úrslit hafa verið birt. Leggja fram tillögur til úrbóta eftir því sem tilefni gefst til.
9. *Erlend löggjöf*: Draga fram upplýsingar um kosningalög og framkvæmd í öðrum löndum sem nýtast megi við heildarendurskoðun kosningalaga.“

Jafnframt var í erindisbréfi vinnuhópsins tekið fram að hann skyldi í störfum sínum kynna sér sérstaklega ábendingar Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu við alþingiskosningarnar 2009 og 2013 og annarra eftirlitsstofnana, þ.m.t. umboðsmanns Alþingis, og gera tillögur um hvernig yrði brugðist við athugasemdum slíkra aðila. Sérstök áhersla var lögð á að vinnuhópurinn hefði á starfstíma sínum samráð við Þjóðskrá Íslands og utanríkisráðuneyti, enn fremur við sveitarfélög og sýslumanns-embætti eftir því sem hann teldi ástæðu til.

Auk þess meginmarkmiðs sem lýst er í erindisbréfi vinnuhópsins lagði vinnuhópurinn til grundvallar á fyrsta fundi sínum 10. júlí 2014 að í endurskoðuninni fælist jafnframt eftirfarandi marmið:

1. Bæta og gera framkvæmd skilvirkari.
2. Auka gagnsæi, áreiðanleika og samræmi í framkvæmd.
3. Auðvelda framgang lýðræðis—einfaldar og skýrar reglur.
4. Stuðla að aukinni þátttöku, auðvelda framboð og auka kjörsókn.

2.2.2 Heildarendurskoðun eða breytingalög

Eftir að vinnuhópurinn hóf störf varð honum fljótlega ljóst að ekki væri að svo stöddu raunhæft að vinna að einni heildarlöggjöf um kosningar hér á landi. Í fyrsta lagi væri ljóst að endurskoðunin væri afmörkuð við atriði sem lúta að framkvæmd kosninga, sem mikilvægt væri að vinna að lagfæringum á. Þótt það félli utan verkefnis vinnuhópsins að fjalla um atriði sem mælt væri fyrir um í stjórnarskrá væri ljóst að slík atriði yrðu óhjákvæmilega hluti af slíkri löggjöf. Að mati vinnuhópsins væri farsælla að vinna að afmörkuðum og samræmdum breytingum á kosningalöggjöf, sem víðtæk sátt gæti verið um. Í öðru lagi væri, í ljósi umfangs verkefnisins, ljóst að heildarendurskoðun væri umfangsmeiri og tímafrekari en svo að ljúka mætti verkinu á þessu kjörtímabili. Mikilvægt væri að leggja fram frumvarp á þessu kjörtímabili, en þó ekki of nærri næstu alþingiskosningum. Í því ljósi væri í þriðja lagi rétt að afmarka störf vinnuhópsins við endurskoðun laga um kosningar til Alþingis, en sú löggjöf væri jafnframt lögð til grundvallar að miklu leyti við skipulag og framkvæmd kosninga við framboð og kjör forseta og þjóðaratkvæðagreiðslur. Á það t.a.m. við um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Þá væru lög um kosningar til sveitarstjórna sambærileg að uppbyggingu og efnislegri framsetningu og lög um kosningar til Alþingis. Á fundi með forseta Alþingis 17. september 2014 var farið yfir þessa afstöðu vinnuhópsins og á hana fallist.

2.2.3 Stjórnarskrá

Áður en gengið var endanlega frá skipun vinnuhópsins höfðu starfsmenn skrifstofu Alþingis í tilefni af fyrirhugaðri endurskoðun stjórnarskrárinnar upplýst forsætisráðuneyti um fyrirhuguð störf vinnuhópsins. Í framhaldi af fyrirspurnum ráðuneytisins um endurskoðunina í lok maí 2014 tók lagaskrifstofa Alþingis saman minnisblað, dags. 2. júní 2014, um endurskoðun kosningalaga og nokkur atriði í stjórnarskrá. Í minnisblaðinu kemur fram að fyrir fram væri ljóst að nánar tilgreind atriði snerti mjög líklega efnisatriði endurskoðunar stjórnarskrár sem nú stæði yfir.

Með bréfi til forseta Alþingis, dags. 27. ágúst 2015, lýsti vinnuhópurinn því viðhorfi sínu að rétt væri, með hliðsjón af markmiðum og umfangi endurskoðunarinnar, að því yrði komið á framfæri við stjórnarskrárnefnd, er forsætisráðherra hafði skipað í nóvember 2013, að hugað yrði að endurskoðun ákvæða stjórnarskrárinnar um framboð og kjör forseta Íslands. Nefndi vinnuhópurinn eftirfarandi atriði í bréfi sínu:

„1.

Vakin er athygli á að með breytingum sem gerðar voru á 33. gr. stjórnarskrárinnar 1984 með stjksl. nr. 65/1984, og breytingu á þágildandi lögum um kosningar til Alþingis, sama ár, sbr. 1. gr. laga nr. 66/1984, var ekki hugað að sambandi greinarinnar við kjörgengisskilyrði forseta í 4. gr. stjórnarskrárinnar. Er þar annars vegar um að ræða kröfu um fjárræði (lögræði) og hins vegar kröfu um óflekkað mannorð. Einnig sýnist koma til athugunar hvort þörf sé á orðunum „að frásildu búsetuskilyrðinu“, en heimilt er að víkja frá því í 1. mgr. 33. gr., sbr. 2. mgr. 1. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis.

2.

Vakin er athygli á að þrátt fyrir að landsmönnum hafi fjölgað umtalsvert frá setningu stjórnarskrárinnar 1944, hefur fjöldi meðmæla kosningarbærra manna (1500-3000) ekki verið endurskoðaður.

3.

Í 2. mgr. 5. gr. stjórnarskrárinnar kemur fram að ákveða megi í lögum „...að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar“. Eftir skiptingu landsins í kjördæmi, fækkun sveitarfélaga og breytinga á landfræðilegum mörkum þeirra á tilvísun til landsfjórðunga ekki lengur við. Kom þetta t.a.m. í ljós við síðustu forsetakosningar þar sem þrenn sveitarfélög skiptust milli tveggja fjórðunga. Vinnuhópurinn leggur því til að orðin „og má þar ákveða að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar“ falli brott. Um slík atriði verður þá kveðið nánar á um í lögum um framboð og kjör forseta.

4.

Samkvæmt 6. gr. stjórnarskrárinnar hefst kjörtímabil forseta 1. ágúst og endar 31. júlí eða að fjórum árum liðnum. Kjör forseta fer fram í júní- eða júlímánuði það ár sem kjörtímabil endar. Tímasetningar þessar eru að ýmsu leyti óheppilegar, eins og Þjóðfélagsaðstæður eru í dag.“

Jafnframt sagði í bréfinu að í liðum 1, 2 og 4 fælust ábendingar um atriði sem krefðust nánari skoðunar, sem strangt til tekið féllu ekki undir erindisbréf vinnuhópsins, en mikilvægt væri engu að síður að hugað yrði nánar að. Ætti það t.a.m. við um upphaf og lok kjörtímabils forseta og hvenær kjör hans skuli fara fram, en þær tímasetningar geti skipt máli við undirbúning og framkvæmd kosninga. Hvað varðaði 3. liðinn þá geymdi hann beina tillögu um breytingu sem yrði til mikilla bóta næði hún fram að ganga. Lýsti vinnuhópurinn sig reiðubúinn til að vinna að nánari útfærslu einstakra breytingartillagna yrði eftir því óskað.

2.2.4 Sjónarmið Sambands íslenskra sveitarfélaga

Í stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga fyrir árin 2014–2018 er í kaflanum *Sveitarfélögin inn á við og út á við* fjallað um lýðræði og kosningalöggjöfina í nokkrum þáttum.

Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga hefur í starfi vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga kynnt stefnumörkun sambandsins og lagt þar áherslu á nokkra þætti úr stefnumörkuninni. Hér á eftir er gerð nánari grein fyrir áhersluatriðum sambandsins í starfi vinnuhópsins.

Sambandið leggur áherslu á, að ákvæðum um útstrikanir og breytta röðun frambjóðenda í lögum um kosningar til sveitarstjórna verði breytt til samræmis við ákvæði í lögum um kosningar til Alþingis. Þar sem starf vinnuhópsins hefur nær eingöngu einskorðast við að gera tillögur um breytingar á lögum um kosningar til Alþingis hefur þetta atriði ekki komið til ítarlegrar umræðu á fundum hópsins.

Sambandið leggur áherslu á að í kosningalöggjöfina verði tekin upp ákvæði sem heimila notkun rafrænnar kjörskrár á kjörfundi. Þegar horft er til reynslu annarra norrænna þjóða af tilraunaverkefnum með notkun rafrænnar kjörskrár er ljóst að rafræn kjörskrá getur leitt til aukinnar skilvirkni í störfum kjörstjórna og hagræðingar, m.a. með fækkun starfsmanna á kjörfundi. Í störfum vinnuhópsins hefur komið fram að Þjóðskrá Íslands hefur því sem næst lokið við gerð rafræns kjörskrárkerfis, sem vert væri að reyna í nokkrum sveitarfélögum við kosningar sem allra fyrst.

Sambandið leggur áherslu á að fram fari viðræður milli sambandsins og ríkisins um það hvort framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu við kosningar á Íslandi

eigi að vera á hendi sveitarfélaganna. Í öðrum norrænum ríkjum fara sveitarfélögin með þetta verkefni. Með slíkum verkefnatilflutningi ætti aðgengi landsmanna að utankjörfundaratkvæðagreiðslu að aukast frá því sem nú er. Í örðum norrænum löndum hefur kjörsókn farið minnkandi á síðustu áratugum, eins og hér á landi. Talið er að aukið aðgengi að utankjörfundaratkvæðagreiðslu geti breytt þeirri þróun á jákvæðan hátt. T.d. beittu Danir ýmsum nýjungum við utankjörfundaratkvæðagreiðslu við sveitarstjórnarkosningar árið 2013 sem þeir telja að hafi aukið kjörsókn í þeim kosningum.

Sambandið leggur áherslu á að metið verði hvort reynsla annarra þjóða geti verið grundvöllur að frekari umræðu um rafrænar kosningar hér á landi. Rafræn kosningakerfi hafa verið reynd víða um heim á undanförunum árum. Hér á landi hefur innanríkisráðuneytið staðið fyrir tilraunaverkefni um rafrænar íbúakosningar í samstarfi við Þjóðskrá Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga. Í því tilraunaverkefni hefur verið notað spænskt kosningakerfi, sem reynst hefur vel víða erlendis. Tvennar tilraunakosningar hafa farið fram héraðs og hefur kerfið sannað ágæti sitt. Norðmenn hafa notað kerfið við utankjörfundaratkvæðagreiðslu við tvennar kosningar þar á landi, bæði sveitarstjórnarkosningar 2011 og þingkosningar 2013. Sambandið telur mjög áhugavert að gera tilraun með rafræna utankjörfundaratkvæðagreiðslu erlendis við almennar kosningar við fyrsta tækifæri. Í framhaldi af því megi svo meta hvort ástæða sé til að útvíkka tilraunina með rafrænni utankjörfundaratkvæðagreiðslu innan lands eða jafnvel að rafrænar kosningar nái til sveitarstjórnarkosninga í heild sinni.

Sambandið hvetur einnig til þess að sveitarstjórnarmenn og íbúar sveitarfélaganna ræði ígrundað, hvort taka eigi upp aukið persónukjör við sveitarstjórnarkosningar. Í því samhengi má benda á frumvarp til breytinga á lögum um kosningar til sveitarstjórna, sem lagt var fram á Alþingi í byrjun árs 2013 www.althingi.is/altext/141/s/0907.html, en frumvarpið byggir á persónukjörskerfi sem notað er við sveitarstjórnarkosningar í Noregi. Starfsmenn sambandsins komu að gerð frumvarpsins.

Úr stefnumörkun Sambands íslenskra sveitarfélaga 2014–2018:

3.1.12 Sambandið skal hvetja til umræðu á sveitarstjórnarstigi um kosti þess og galla að taka upp aukið persónukjör í almennum kosningum.

3.1.13 Sambandið skal vinna að því að ákvæðum um útstrikunir í lögum um kosningar til sveitarstjórna verði breytt til samræmis við samsvarandi ákvæði í lögum um kosningar til Alþingis.

3.1.14 Sambandið skal beita sér fyrir því að í lögum um sveitarstjórnarkosningar verði tekin upp ákvæði um rafrænar kjörskrár. Sambandið skal jafnframt styðja tilraunaverkefni um rafrænar íbúakosningar sem innanríkisráðuneytið og Þjóðskrá Íslands standa fyrir og leiðbeina sveitarfélögum sem hafa áhuga á að taka þátt í verkefninu. Loks skal sambandið hvetja til umræðu á sveitarstjórnarstigi um kosti þess og galla að taka upp rafrænar kosningar að hluta eða heild á sveitarstjórnarstigi.

3.1.15 Sambandið skal beita sér fyrir því að rannsóknir á kjörsókn við sveitarstjórnarkosningar verði eflar og afla upplýsinga um til hvaða ráða aðrar þjóðir hafa gripið til þess að auka kjörsókn. Niðurstöður verði nýttar til þess að auka umræður á sveitarstjórnarstigi um leiðir og tækifæri til þess að vekja áhuga fólks á kosningum til sveitarstjórna. Niðurstöðurnar verði jafnframt nýttar til mats á hvort tilefni sé til að breyta dagsetningu sveitarstjórnarkosninga og fyrirkomulagi utankjörfundaratkvæðagreiðslu og aðgengi að henni.

2.2.5 Rafrænar kosningar (rafræn atkvæðagreiðsla)

Vinnuhópurinn var í störfum sínum var við nokkurn áhuga á að kannaðir yrðu nánar möguleikar þess að taka upp rafrænar kosningar eða kosningar yfir internetið. Er þá almennt átt við að kjósandi greiði atkvæði rafrænt með tölvu, t.a.m. við eigin tölvu eða á tilteknum stað, svo sem hjá kjörstjóra við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Má hér vísa til fundar með þingflokkum 29. janúar sl., sbr. kafla 3.10.3 og fund hjá Þjóðskrá Íslands 27. apríl 2015 þar sem farið var yfir tæknilegar lausnir við rafræna atkvæðagreiðslu og rafræna kjörskrá, sbr. kafla 3.11.1. Enn fremur ábendingar sem vinnuhópnum bárust um rafrænar kosningar, sbr. kafla 3.12.6. Loks kom fram hjá sýslumönnum að rafrænar kosningar geti komið til greina við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar enda væri öryggi tryggt, sbr. kafla 5.6.3.4.¹ Jafnframt var vinnuhópurinn var við mismunandi viðhorf til rafrænnar atkvæðagreiðslu og hvernig leysa megi áskilnað stjórnarskrár, kosningalaga og alþjóðlegra sáttmála um leynilegar kosningar og öryggi kosninga að öðru leyti.

Rafræn atkvæðagreiðsla getur annaðhvort komið í stað atkvæðagreiðslu á kjörfundi sem meginregla eða sem viðbót við hefðbundna atkvæðagreiðslu á kjörfundi eða eingöngu við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar eða eingöngu við atkvæðagreiðslu erlendis. Tilgangurinn með rafrænni atkvæðagreiðslu er að auðvelda kjósendum að nýta kosningarrétt sinn og enn fremur að koma til móts við kjósendur sem eiga erfitt með að sækja kjörfund eða þurfa sérstaka aðstoð við atkvæðagreiðsluna. Þá er augljóst hagræði af rafrænni atkvæðagreiðslu þegar atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fer fram

¹ Sjá hér til upplýsingar umfjöllun um rafrænar kosningar í SOU 2013:24 E-röstning och andra valfrågor.

erlendis. Auk þess má gera ráð fyrir að auðveldara verði að kalla fram upplýsingar um framkvæmd og uppgjör kosninga. Ólík viðhorf eru á hinn bóginn til þess hvernig tryggja megi öryggi við framkvæmd þeirra og við hvaða aðstæður þær geti farið fram þannig að sem best séu tryggð grundvallarréttindi kjósenda samkvæmt stjórnarskrá og alþjóðasáttmálum um leynilegar og frjálsar kosningar.²

Í erindisbréfi vinnuhópsins er ekki beinlínis vikið að því að hann skuli kanna möguleika á að taka upp heimild til rafrænna kosninga eða að hann skuli meta kosti og galla slíkrar aðferðar. Að mati vinnuhópsins er mikilvægt að kannaðir verði nánar kostir og gallar þess að heimila rafrænar kosningar, við hvaða aðstæður og jafnframt að fylgst verði með reynslu annarra þjóða af framkvæmd slíkra kosninga. Það er hins vegar afstaða vinnuhópsins að slík athugun, þ.m.t. hvernig tryggja beri leynilegar og frjálsar kosningar, falli utan erindisbréfs vinnuhópsins.

² Sjá hér t.a.m. SOU 2013:24, bls. 78 – 91.

3. Störf vinnuhópsins og fundir

3.1 Inngangur

Skipta má störfum vinnuhópsins í þrjá hluta. Í fyrsta lagi lutu störfín að öflun gagna og upplýsinga um innlenda og erlenda réttarframkvæmd, þar sem vinnuhópurinn hefur m.a. notið góðrar aðstoðar upplýsingaþjónustu Alþingis, auk þess að greina nánar einstaka efnisþætti endurskoðunarinnar. Í öðru lagi hefur vinnuhópurinn leitað samráðs við marga sem koma að framkvæmd kosninga og kynnt hugmyndir sínar og tillögur á fundum með slíkum aðilum. Hefur sá þáttur vinnunnar staðið með hléum frá því í janúar 2015. Loks hefur vinnuhópurinn unnið að frumvarpsgerð frá því í júní 2015.

Í starfi sínu kynnti vinnuhópurinn sér sérstaklega skipulag og framkvæmd þingkosninga í Bretlandi í maí 2015 og sveitarstjórnarkosninga í Noregi í september 2015. Þá hefur hópurinn átt fundi með fulltrúum ÖSE/ODIHR á skrifstofu stofnunarinnar í Póllandi í maí 2014 og í Reykjavík í febrúar 2015. Vinnuhópurinn hefur enn fremur átt fundi með samráðshópi þingflokka um hugmyndir hópsins og tillögur og með samtökum fatlað fólks um aðgengi þeirra og annarra sem aðstoð þurfa við kosningarathöfnina að kjörfundi. Þá hefur vinnuhópurinn kynnt endurskoðunarstarfið á vef Alþingis þar sem óskað hefur verið eftir athugasemdum og ábendingum almennings um einstök atriði endurskoðunarinnar. Loks hafa fulltrúar vinnuhópsins veitt forsætisnefnd Alþingis og innanríkisráðuneyti upplýsingar um störf og tillögur hópsins.

Hér á eftir verður fjallað nánar um störf vinnuhópsins og gerð grein fyrir fundum með aðilum sem koma að framkvæmd kosninga. Loks verður greint frá opnun vefsvæðis um endurskoðun kosningalaga og farið yfir athugasemdir sem borist hafa frá almenningi.

3.2 Fundir vinnuhópsins

Fyrsti fundur vinnuhópsins var haldinn á Eyrarbakka 10. júlí 2014 þar sem farið var yfir tilefni og markmið endurskoðunarinnar og efnisatriði hennar nánar afmörkuð. auk þess að afmarka nánar efnisatriði endurskoðunarinnar. Á öðrum fundi, 3. september 2014, lá fyrir verkáætlun vinnuhópsins. Í desember 2014 lauk hópurinn umfjöllun sinni um einstök atriði, en þá hafði hann haldið alls 11 formlega vinnufundi. Frá þeim tíma og fram undir lok júní 2015 kom vinnuhópurinn sex sinnum saman til funda en á milli þeirra kynnti hann störf sín og tillögur á fundum með aðilum sem koma að undirbúningi og framkvæmd kosninga. Haustið 2015 hófst eiginlega vinna við frumvarpsgerð. Alls voru fundir vinnuhópsins níu á árinu 2015 og fjórir á árinu 2016.

Að jafnaði fundaði vinnuhópurinn á miðvikudögum, tvo og hálfan tíma í senn. Á milli formlegra funda komu starfsmenn vinnuhópsins saman, ásamt formanni, til þessa að fara nánar yfir einstök atriði og til þess að útfæra nánar tillögur vinnuhópsins og vinna að gerð frumvarps. Er nær dró að lokum frumvarpsgerðarinnar funduðu starfsmenn vinnuhópsins ásamt formanni og einstökum nefndarmönnum eftir því sem tilefni gafst til.

3.3 Bréf til sýslumanna um framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar

Með lögum nr. 50/2014, um framkvæmdarvald og stjórnarsýslu í héraði, sem tóku gildi 1. janúar 2015, var sýslumannsembættum fækkað úr 23 í 9 og umdæmismörk sýslumannsembætta ákveðin með reglugerð. Meðal verkefna sýslumanna er að annast kjörstjórn við atkvæðagreiðslur utan kjörfundar, sbr. 58. gr. laga nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, sbr. 43. gr. laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna, sbr. 12. gr. laga nr. 91/2010, um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, og 6. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands.

Ljóst er að framangreindar breytingar geta haft þýðingu við undirbúning og skipulagningu atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Í því ljósi var ákveðið, í tengslum við undirbúning skipunar vinnuhópsins, að nota framangreind tímamót til þess að afla upplýsinga hjá sýslumönnum um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar. Með bréfi skrifstofu Alþingis, dags. 30. apríl 2014, til formanns Sýslumannafélags Íslands var óskað eftir samstarfi við félagið um svör við spurningalista um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar. Alls bárust svör frá átta sýslumannsembættum, í Reykjavík, Kópavogi, Vestmannaeyjum, Snæfellsnesi, Ísafirði, Stykkishólmi, Seyðisfirði og Akranesi. Í umfjöllun um framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar er gerð grein fyrir svörum sýslumanna, sbr. kafla 5.6. Spurningalistinn fylgir með sem fylgiskjal 8.

3.4 Fundur með forseta Alþingis

Á fundi með forseta Alþingis 18. september 2014 var verkáætlun vinnuhópsins kynnt og jafnframt sú ákvörðun hópsins að stefna ekki að einni heildarlöggjöf heldur yrði byrjað á lagfæringum á gildandi kosningalögum með samhæfðum og samræmdum breytingum. Að því búnu yrði hugað að endurskoðun laga um kosningar til sveitarstjórna, lögum um framboð og kjör forseta Íslands og um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna.

3.5 Fundur með aðilum sem koma að framkvæmd kosninga

Þann 18. september 2014 boðaði vinnuhópurinn til samráðsfunda með aðilum sem hafa komið að undirbúningi og framkvæmd kosninga. Meðal þeirra sem sátu fundinn voru starfsmenn ráðuneytisins, fulltrúi sýslumannsins í Reykjavík, fulltrúi frá yfirkjörstjórn Suðurlandshérens, ráðgjafi um kosningamál, utanríkisráðuneyti og fulltrúar frá yfirkjörstjórnnum Reykjavíkurborgar og Sveitarfélaginu Árborg. Markmið fundarins var að leita eftir ábendingum og athugasemdum um það sem betur mætti fara og tillögum til úrbóta. Sérstaklega var farið yfir framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, móttöku framboða, samningu kjörgagna, flutning þeirra og dreifingu, upphaf og lok kjörfundar og réttindi fatlaðs fólks, sjúkra og fanga til þess að taka þátt í kosningum. Enn fremur var rætt um flokkun atkvæða og kærur.

Á fundinum komu m.a. fram sjónarmið um að meira samræmi ætti að vera á milli framboðsfrests og upphafs atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Nauðsynlegt væri að bæta framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfunda, einkum erlendis. Nýta mætti nýja tækni við kjörskrargerð (rafræn kjörskrá) og við söfnun meðmælenda. Þá væru reglur um afsal kosningarréttar erfiðar í framkvæmd.

3.6 Fundir með ÖSE/ODIHR í maí 2014 og febrúar 2015

Að frumkvæði ÖSE/ODIHR var fulltrúum íslenskra stjórnvalda boðið að vera viðstaddir kynningu á niðurstöðum úttektarskýrslu um alþingiskosningarnar 2013, en við kynninguna fylgdi stofnunin einnig eftir úttekt sinni á alþingiskosningunum 2009.³ Tilefni þess að nú hefur verið ákveðið að ráðast í endurskoðun laga um kosningar til Alþingis eru að stórum hluta athugasemdir sem fram hafa komið hjá ÖSE/ODIHR við framkvæmd alþingiskosninga og lagaumgjörð þeirra. Kynningin, sem sótt var af fulltrúum innanríkisráðuneytis og skrifstofu Alþingis, fór fram í húsakynnum stofnunarinnar í Varsjá í Póllandi 12.–16. maí 2014. ÖSE/ODIHR hafði þá nýlega átt sambærilegan fund með norskri sendinefnd um kosningar til Stórþingsins í september 2013. Tilgangur heimsóknarinnar var einnig að afla upplýsinga í tengslum við fyrirhugaða endurskoðun kosningalaga og þá sérstaklega um nýja tækni við framkvæmd kosninga, þ.m.t. um rafræna kjörskrá og rafrænar kosningar.

Að frumkvæði innanríkisráðuneytisins komu fulltrúar ÖSE/ODIHR til fundar með vinnuhópnum 20. febrúar 2015.⁴ Tilgangur fundarins var að fara yfir hugmyndir og tillögur vinnuhópsins um endurskoðun kosningalaga í ljósi ábendinga

³ Sjá enn fremur umfjöllun um athugasemdir og ábendingar ÖSE/ODIHR í köflum 2.2 og 2.3.

⁴ Sjá hér fylgiskjal 6, minnisblað vinnuhópsins til ÖSE/ODIHR fyrir fundinn 20. apríl 2015.

ÖSE/ODIHR um framkvæmd alþingiskosninganna. Fyrir fundinn hafði vinnuhópurinn látið þýða á ensku ýmis gögn, þ.m.t. erindisbréf vinnuhópsins og gögn um framkvæmd kosninganna og hugmyndir um mögulegar útfærslur á atriðum er lutu m.a. að stjórnslu kosningamála, upphafi atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og framboðsfresti sem fjallað var sérstaklega um í skýrslum ÖSE/ODIHR.

3.7 Fundur hjá Persónuvernd

Að frumkvæði vinnuhópsins áttu fulltrúar hans fund með forstjóra stjórnar Persónuverndar, settum framkvæmdastjóra og starfsmönnum stofnunarinnar 26. febrúar 2016. Á fundinum var farið yfir nýlegan úrskurð Persónuverndar frá 17. desember 2014 um afhendingu meðmælendalista framboða við sveitarstjórnarkosningarnar í Kópavogi 2014. Auk þess var stuttlega farið yfir álit stofnunarinnar um viðveru umboðsmanna framboðslista við kosningar frá 10. mars 2003 og um afhendingu kjörskrárstofna til stjórnmalasamtaka frá 13. mars 2014.⁵ Á fundinum var sérstaklega rætt um nauðsyn þess að lagagrundvöllur um meðferð persónuupplýsinga væri nægilega skýr.

3.8 Fundur með framkvæmdaraðilum og fulltrúum ÖSE/ODIHR í febrúar 2015

Hinn 20. febrúar 2015 var boðað til fundar í Iðnó með ýmsum aðilum sem koma að framkvæmd kosninga. Á fundinn komu fulltrúar frá landskjörstjórn, sýslumanninum í Reykjavík, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, Reykjavíkurborg, þingflokkum, yfirkjörstjórnnum, innanríkisráðuneyti, forsætisráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti, fjölmiðlanefnd, undirkjörstjórnnum, utanríkisráðuneyti og framkvæmdastjórnar stjórnmalaflokka. Auk formanns Sýslumannafélags Íslands voru einnig viðstaddir tveir fulltrúar ÖSE/ODIHR sem áður er getið, sbr. kafla 3.6 hér á undan. Um 35 manns sóttu fundinn.

Á fundinum gerði formaður vinnuhópsins grein fyrir tilefni endurskoðunar laga um kosningar og kynnti erindisbréf hans. Þá fór fulltrúi ÖSE/ODIHR (dr. Richard Lappin) yfir hlutverk ÖSE/ODIHR og eftirlit stofnunarinnar við alþingiskosningarnar 2009 og 2013. Fram kom í máli hans að það væri ekki hlutverk ÖSE/ODIHR að setja skilyrði eða skipa einstökum ríkjum fyrir, heldur setja fram athugasemdir og koma með ábendingar um hvað betur mætti fara með hliðsjón af þeim kröfum sem gerðar væru til frjálsra og lýðræðislegra kosninga. Frumkvæði Íslands að bjóða ÖSE/ODIHR

⁵ Um álit Persónuverndar er fjallað nánar í kafla 4.7.

til að fylgjast með endurskoðunarvinnunni var fagnað. Lappin fór yfir athugasemdir ÖSE/ODIHR sem lutu t.a.m. að fjármögnun stjórnmalaflokka, aðkomu fjölmiðla og rétti til þess að fá ákvarðanir endurskoðaðar.

Á fundinum var farið sérstaklega yfir dagsetningar og tímafresti í alþingiskosningunum 27. apríl 2013 og þær ábendingar ÖSE/ODIHR að við upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar lægi ekki fyrir hverjir væru í framboði. Fram kom hjá þeim sem tóku til máls um þennan lið að við upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar spyrðu kjósendur gjarnan um það hverjir væru í framboði, en þá væri ekki endanlega ljóst hvaða stjórnmalasamtök byðu fram lista eða hverjir yrðu í framboði fyrir þau. Þá væru ýmis vandkvæði á núverandi fyrirkomulagi þegar kæmi að atkvæðagreiðslunni erlendis. Í því sambandi væru utanríkisráðuneytið með um 250 kjörstaði og oft gæti erlent starfsfólk veitt fá eða engin svör um framboð og frambjóðendur. Þá þyrfti að vera raunhæft svigrúm fyrir kjósenda til þess að koma bréfi með atkvæðinu sínu tímanlega til kjördeildar í því kjördæmi þar sem hann væri á kjörskrá.

3.9 Fundur með landskjörstjórn 27. janúar 2016

Á fundinum var farið yfir tilefni endurskoðunarinnar og gerð grein fyrir tillögum vinnuhópsins. Auk þess voru kynntar voru tæknilegar útfærslur á rafrænni kjörskrá og við söfnun stuðningsyfirlýsinga við framboðslista (meðmælendur). Hvað viðkom kosningu landskjörstjórnar og úrskurðarnefndar kosningamála var sérstaklega rætt hvernig tryggja mætti sem best kynjahlutföll við skipun þeirra. Á fundinum var jafnframt farið yfir tímafresti og því viðhorfi lýst að almennt eigi við upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar að liggja fyrir hverjir séu í framboði. Sérstaklega var farið yfir mikilvægi þess að samræma framkvæmd og hlutverk landskjörstjórnar í þeim efnum. Loks var tekið undir tillögur vinnuhópsins um rafræna kjörskrá.

3.10 Fundir með samráðshópi þingflokka

3.10.1 Fyrsti fundur með samráðshópi þingflokka

Eins og rakið er í kafla 3 tilnefndu þingflokkar fulltrúa sína í samráðshóp um endurskoðun kosningalaga. Á fyrsta fundi með fulltrúum þingflokka, 20. nóvember 2014, var erindisbréf vinnuhópsins kynnt og farið yfir verkefni hans. Þar sem tveir fulltrúar þingflokka boðuðu forföll var haldinn sérstakur fundur með þeim 5. desember 2014.

3.10.2 Annar fundur með samráðshópi þingflokka

Á öðrum fundi með fulltrúum þingflokka 8. janúar 2015 var farið yfir helstu álitamál og kynntar hugmyndir vinnuhópsins um einstaka þætti endurskoðunarinnar. Sérstaklega var farið yfir tímafresti eða „tímalínu“ alþingiskosninga og mismunandi sjónarmið um að lengja framboðsfrest og að færa upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar nær kjörfundi. Sérstaklega var óskað eftir því að vinnuhópurinn tæki saman upplýsingar um sambærileg atriði í öðrum norrænum löndum. Þá var af hálfu fulltrúa þingflokka hvatt til varfærni um framsal löggjafarvalds þegar kæmi að framkvæmd kosninga. Enn fremur var farið yfir framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og mögulegar úrbætur og rafræna kjörskrá. Var hvatt til þess að leitað yrði eftir skriflegu álitum Persónuverndar um meðferð og notkun rafrænnar kjörskrár. Á fundinum voru kynntar hugmyndir um mögulegar breytingar á skipulagi kosningamála þar sem landskjörstjórn fengi tiltekið samræmingarhlutverk og annaðist undirbúning kosninga. Jafnframt yrði komið á fót sjálfstæðri úrskurðarnefnd til þess að úrskurða um gildi kosninga. Sérstaklega var farið yfir hugmyndir vinnuhópsins um að kjörskrárgerðin flyttist til Þjóðskrár Íslands og aðkomu stofnunarinnar að þróun kerfis fyrir söfnun rafrænna undirskrifta sem jafnframt mætti nýta við söfnun meðmælenda við undirbúning framboðs. Enn fremur var farið yfir hugmyndir vinnuhópsins um breytingar á ákvæðum laga um kosningar til sveitarstjórna að því er varðar kosningarrétt til sveitarstjórna sem miðuðu að því að samræma íslenska löggjöf við aðra norræna löggjöf. Í lok fundarins var farið yfir áætlanir vinnuhópsins og fyrirhugaðan fund með ÖSE/ODIHR 20. febrúar 2015 og að vinnuhópurinn hefði í samskiptum sínum við forseta Alþingis lagt áherslu á breytingar á einstökum ákvæðum og lagasamræmingu frekar en heildarlöggjöf. Þar sem tveir fulltrúar þingflokka voru forfallaðir var farið yfir efni þessa fundar á sérstökum fundi með þeim 11. febrúar 2015.

3.10.3 Þriðji fundur með samráðshópi þingflokka

Fyrir þriðja fund með samráðshópnum var nefndarmönnum sent kynningarefni á glærum, yfirlit yfir kjörsókn í atkvæðagreiðslu utan kjörfundar við alþingiskosningarnar 2013, kynning á hlutverki Þjóðskrár Íslands og yfirlit yfir framboðsfresti og upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar í lögum um kosningar til Alþingis. Auk skjals sem sýndi til samanburðar tímafresti í kosningum til þjóðþinga annarra Norðurlandapjóða. Fundurinn var haldinn í tvennu lagi 29. janúar og 3. febrúar 2016. Auk þess að gera grein fyrir tilefni endurskoðunarinnar og tillögum vinnuhópsins var á fundunum kynnt tæknileg útfærsla á rafrænni kjörskrá og við söfnun stuðningsyfirlýsinga við framboðslista (meðmælenda).

Á fundinum 29. janúar var sérstaklega farið yfir tímafresti í lögum um kosningar til Alþingis og það rætt hvort lengja mætti upphafstíma atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og framboðsfrestinn í t.a.m. sex vikur. Sérstaklega var farið yfir mikilvægi þess að samræma framkvæmd yfirkjörstjórna og að landskjörstjórn yrði fengið sérstakt hlutverk í því sambandi. Jafnframt væri mikilvægt að landskjörstjórn hefði fastan starfsmann. Þá var greint frá tillögum vinnuhópsins um kjörseðilinn, þar sem gert væri ráð fyrir að hann yrði stimplaður af kjörstjórn áður en hann væri lagður í atkvæðakassann. Loks var farið yfir kosti þess að hafa rafræna kjörskrá og við rafræna söfnun stuðningsyfirlýsinga við framboðslista.

Á fundinum 3. febrúar var sérstaklega vakin athygli á nauðsyn þess að þeir sem væru skipaðir í úrskurðarnefnd kosningamála hefðu þekkingu á aðstæðum og þörfum fatlaðs fólks. Einnig væri mikilvægt að úrskurðarnefndin hefði heimild til þess að leita álits sérfræðinga um einstök atriði og enn fremur að í greinargerð yrði fjallað nánar um þessi atriði, sbr. til hliðsjónar 3. gr. b laga um útlendinga nr. 96/2002. Í umræðu um tímafresti í kosningum var því viðhorfi lýst að við upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar ætti að liggja fyrir hverjir væru í framboði. Þá var lögð áhersla á mikilvægi þess að landskjörstjórn samræmdi störf yfirkjörstjórna. Í umræðu um rafræna kjörskrá var bent á að ekki gengi upp að aðgreina fatlað fólk frá öðrum kjósendum með því að beina þeim á ákveðinn kjörstað eða kjördeild. Var vinnuhópurinn hvattur til að ganga lengra í tillögum sínum um tæknilegar lausnir við kosningarathöfnina sem gætu gert fötluðu fólki auðveldara að nýta kosningarrétt sinn. Loks voru ræddar hugmyndir um rafrænar kosningar. Var sérstaklega óskað eftir því að vinnuhópurinn færi yfir ólík viðhorf til rafrænna kosninga.

3.11 Aðrir fundir

3.11.1 Fundur um rafrænar lausnir við framkvæmd kosninga 27. apríl 2015

Í tilefni af fundi Þjóðskrár Íslands og spænska fyrirtækisins Scytl, sem hefur sérhæft sig í rafrænum lausnum við undirbúning og framkvæmd kosninga, sóttu fulltrúar vinnuhópsins fund í húsakynnum Þjóðskrár Íslands 27. apríl 2015. Á fundinum kynnti fulltrúi fyrirtækisins, Andy Tye, verkefni fyrirtækisins á sviði rafrænna kosninga og kosningakerfa og fór yfir viðfangsefni fyrirtækisins undanfarin ár. Sérstaklega var farið yfir aðkomu fyrirtækisins að tilraunum Norðmanna með rafrænar kosningar og rafræna kjörskrá við kosningar til Stórþingsins 2013.

3.11.2 Fundur með fulltrúum Öryrkjabandalagsins, Blindrafélagsins og Fjólu

Til fundarins var boðað af hálfu vinnuhópsins í tilefni af erindi Blindrafélagsins—Samtökum blindra og sjónskertra á Íslandi frá nóvember 2014 um bætt aðgengi blindra og sjónskertra kjósenda við kosningar hér á landi. Til fundarins voru einnig boðaðir fulltrúar Öryrkjabandalags Íslands og Fjólu—félags fólks með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu. Á fundinum, 29. apríl 2015, var starf vinnuhópsins kynnt. Farið yfir aðstöðu blindra og fatlaðs fólks og möguleika til þess að bæta hana enn frekar. Fram kom að bæta mæti aðstöðu og aðgengi með tiltölulega einföldum og samræmdum aðgerðum, t.a.m. að hafa stækkunargler í kjörklefa og endurbæta blindraspjöld (skapalón) sem sett er yfir kjörseðil. Enn fremur að samræma verklag við þjálfun og með leiðbeiningum til þeirra sem veita þjónustu á kjörfundi. Þá var bent á að aðstæður væru ekki þær sömu við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og að gera þyrfti bót á því.

3.11.3 Fundur með fulltrúum Landssamtakanna Proskahjálpar

Á fundinum, 12. maí 2015, var starf vinnuhópsins kynnt. Farið var yfir aðstöðu skjólstaðinga félagsins og möguleika til þess að bæta hana enn frekar. Fram kom af hálfu félagsins að lögð væri áhersla á að tryggja bæri að fólk gæti nýtt rétt sinn til þátttöku í kosningum með nauðsynlegri aðstoð. Um sjónarmið samtakanna var sérstaklega vísað til umsagnar þeirra frá 4. október 2012 um 180. mál (þingskjal 181) á 141. löggjafarþingi um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis og lögum um kosningar til sveitarstjórna (aðstoð við kosningu), sbr. lög nr. 111/2012. Benda samtökin á að fólk með þroskahömlun, margt hvert, geti sökum fötlunar sinnar átt erfitt með að koma vilja sínum með tryggum hætti á framfæri á kjörseðli og að mati samtakanna hefði ekki verið úr því bætt með lagabreytingunni.

3.11.4 Fundur með áhugahópi um framkvæmd alþingiskosninga

Með tölvupósti 10. apríl 2015 óskaði áhugahópur um framkvæmd alþingiskosninga eftir fundi með vinnuhópnum. Í tölvupóstinum var vísað til þess að hópurinn hefði komið saman undanfarið ár til þess að fara yfir kæru Pírata á framkvæmd síðustu alþingiskosninga. Fram kom að áður hefði hópurinn hitt landskjörstjórn til þess að fjalla um kosningarannsóknir, meðferð innsigla og atkvæðakassa, viðbrögð við frávikum í kosningaferlinu og samræmingu framkvæmdar á milli kjördæma (yfirkjörstjórna).

Fundur með fulltrúum áhugahópsins fór fram 18. júní 2015. Fundinn sátu af hálfu áhugahópsins Björn Leví Gunnarsson, Hákon Jóhannesson, Björn Þór Jóhannesson og Sigurður Sigurðsson. Á fundinum var sérstaklega farið yfir búnað við

að innsigla atkvæðakassa (innsigli), hlutverk umboðsmanna og framkvæmd við talningu atkvæða. Bent var á að tryggja þyrfti ákveðið eftirlit með framkvæmd kosninga, þ.m.t. talningu atkvæða, og að þar væru uppfylltar ákveðnar gæðakröfur. Væru slíkar kröfur ekki vel skilgreindar og sama gildi um hvernig ætti að bregðast við ef upp kæmu frávík, t.a.m. atkvæðakassi hefði laskast eða ekki borist. Flokka þyrfti slík frávík og hvernig ætti að bregðast við þeim. Tryggja þyrfti samræmi milli kjördæma. Gera þurfi ákveðnar kröfur til starfsfólks og um val á því. Starfsfólk ætti að ráða á grundvelli hæfni og ætti að fá tiltekna þjálfun. Ófært væri að ráðnir væru starfsmenn sveitarfélags sem í raun lytu boðvaldi pólitísku meiri hluta. Tryggja yrði hlutleysi slíkra starfsmanna. Til greina kæmi að þeir væru valdir af handahófi úr þjóðskrá. Sérstaklega var bent á að skilgreina þyrfti betur hlutverk umboðsmanna. Ekki mætti nota þá sem starfsmenn t.a.m. við talningu atkvæða eða við undirbúning hennar.

Með tölvupósti 26. ágúst 2015 barst vinnuhópnum áfangaskýrsla áhugahópsins (Vinnuhópurinn Kjörgögn): *Áhættumat á verkferli alþingiskosninga*.⁶ Í skýrslunni er farið yfir einstaka þætti við framkvæmd alþingiskosninganna 2013 og gerðar tillögur til úrbóta.

3.12 Vefsvæði um störf vinnuhópsins og fyrir athugasemdir almennings

Á sérstöku vefsvæði sem opnað var á vefsíðu Alþingis 16. apríl 2015 kom fram að forseti Alþingis hefði skipað vinnuhóp um endurskoðun kosningalaga. Vakin var athygli á störfum vinnuhópsins á vefsíðu innanríkisráðuneytisins, kosning.is og vefsíðu Sambands íslenskra sveitarfélaga auk þess sem vakin var athygli kjörstjórna sveitarfélaga og yfirkjörstjórna kjördæma á vefsíðunni.

Á vefsvæðinu var því svarað í stuttu máli hvers vegna hafin væri endurskoðun kosningalaga og rakin einstök tilefni hennar. Þá var lýst skipan vinnuhópsins og hverjir hefðu verið tilnefndir af hálfu þingflokka við endurskoðunina. Því næst voru rakin þau efnisatriði sem endurskoðunin tekur til og hvaða ábendingar og athugasemdir hefðu komið fram við þau. Í lok hverrar umfjöllunar var almenningi gefinn kostur á að senda vinnuhópnum athugasemdir sínar og ábendingar. Var vefsvæðið opið almenningi til 8. júlí 2016.

Alls sendu sex einstaklingar, ein kjörstjórn og eitt sveitarfélag vinnuhópnum erindi þar sem ýmist var bent á atriði í kosningalögum sem þyrfti að endurskoða eða gerðar tillögur um breytingar á slíkum atriðum.

⁶ Vinnuhópurinn Kjörgögn (Björn Þór Jóhannesson, Björn Leví Gunnarsson og Hákon Jóhannesson): Áfangaskýrsla - Áhættumat á verkferli alþingiskosninga, dags. 24. ágúst 2015.

3.12.1 Upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og framboð (tímalína/tímafrestir)

Bent var á að við upphaf utankjörfundaratkvæðagreiðslu þyrftu kjósendur að rita listabókstaf eða nöfn framboðenda á atkvæðaseðilinn. Á þeim tímapunkti væri ekki ljóst hverjir væru á framboðslistum stjórn málasamtaka. Það væri ekki fyrir en mörgum vikum síðar sem framboðsfrestur rynni út og listar væru birtir. Það væri því mjög erfitt fyrir kjósenda að gera sér grein fyrir möguleikum sínum. Til þess að bæta úr slíku mætti nota sama kjörseðil við atkvæðagreiðslu á kjörfundi og við upphaf kjörfundar. Til þess að svo mætti vera þyrftu framboð og listabókstafir að liggja fyrir nægilega löngu áður en atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hæfist.

Jafnframt var bent á að óþarft væri að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hæfist fyrir en 3–4 vikum fyrir kjördag og að framboðsfrestur gæti einnig verið til sama tíma. Mjög sérstakt væri að kjósendur gætu kosið án þess að vita hvað þeir ættu „... að kjósa um“.

3.12.2 Talning atkvæða fyrir lok kjörfundar

Bent var á að rétt væri að lögfesta heimild yfirkjörstjórna til þess að hefja talningu atkvæða fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi lyki.

3.12.3 Kjörskrár og eftirlit með gerð þeirra

Bent var á nauðsyn þess að stjórnvöld hefðu eftirlit með kjörskrárgerðinni. Sveitarstjórnarfólk hefði takmarkaða möguleika á því að fara yfir kjörskrárstofna frá Þjóðskrá Íslands og gera athugasemdir á þeim skamma tíma sem kosningalög gerðu ráð fyrir (innan tveggja sólarhringa). Slíkt væri einungis hægt í litlum sveitarfélögum. Mögulega mætti bregðast við slíku með því að birta nöfn kjósenda rafrænt eða birta kjörskrárstofninn fyrir þannig að sveitarstjórnarfólk hefði tök á að fara yfir hann. Jafnframt væri mikilvægt að vinna gegn því að kjósendur skráðu lögheimili sitt í sveitarfélagi til málamynda án þess að hafa þar fasta búsetu.

3.12.4 Fimm prósent þröskuldur og jöfnun atkvæðisréttar milli kjördæma.

Bent var á að til þess að stjórn málasamtök fengju kjörinn mann á Alþingi þyrftu þau að hafa hlotið minnst fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu. Við síðustu alþingiskosningar hefðu 27.097 kjósendur greitt atkvæði sem ekki fengu fulltrúa á Alþingi. Lagt var til að fimm prósent þröskuldurinn yrði afnuminn. Þá yrði

einnig að skýra betur áhrif auðra og ógildra atkvæða en með því að taka ekki tillit til þeirrar afstöðu sem fælist í því að mæta á kjörstað og skila auðu.

Jafnframt var því beint til vinnuhópsins að nauðsynlegt væri að skoða jöfnun atkvæðisréttar milli kjördæma.

3.12.5 Kosningaeftirlit og mat á gildi atkvæða

Bent var á að bæta mætti samræmi við undirbúning og framkvæmd kosninga, t.a.m. með því að hafa í huga tilskrif ÖSE/ODIHR um kosningaeftirlit (*Election Observation Handbook, frá 2005, endurútgefin 2007*) og hafa einfaldar leiðbeiningar t.a.m. um mat á gildi atkvæða og úrlausn ágreiningsmála.

3.12.6 Rafrænar kosningar

Vakin var athygli á að í erindisbréfi vinnuhópsins væri ekki gert ráð fyrir því að hópurrinn fjallaði sérstaklega um rafrænar kosningar. Af því tilefni var spurt hvort rafrænar kosningar til Alþingis, sveitarstjórna og forseta Íslands væru „... ekki handan við hornið og framtíðin sé komin í okkar nútíð.“ Jafnframt var vinnuhópnum bent á tiltekin skrif og upplýsingar um rafrænar kosningar og lögð áhersla á að umræða hæfist um rafrænar kosningar.

3.12.7 Endurskoðun laga um kosningar til sveitarstjórna

Í erindi frá skrifstofu borgarstjórnar voru gerðar athugasemdir við einstök ákvæði laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna. Lúta athugasemdirnar að kjörskrárgerðinni, störfum yfirkjörstjórna sveitarfélaga og framkvæmdaatriðum við undirbúning kosninga, svo sem útliti kjörseðils. Þá er bent á að samræma þurfi framboðsfrest og upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Enn fremur að heimild skorti til þess að hefja fyrr, fyrir luktum dyrum, flokkun utankjörfundaratkvæða, t.a.m. 2–3 dögum fyrir kjördag. Loks eru gerðar alvarlegar athugasemdir við misræmi á milli laga um kosningar til Alþingis og laga um kosningar til sveitarstjórna að því er varðar áhrif útstrikana. Sjá að öðru leyti ábendingar skrifstofu Reykjavíkurborgar á fylgiskjali 12.

3.13 Kynning á drögum að skýrslu nefndarinnar og drögum að frumvarpi um breytingar á kosningalögum

Hinn 8. júlí sl. voru drög að skýrslu vinnuhópsins ásamt frumvarpi til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis sett á vef Alþingis til almennrar kynningar. Óskað var eftir ábendingum og athugasemdum almennings við drögin

fyrir lok vinnudags 5. ágúst sl. Tvær ábendingar bárust önnur við skýrsludrögin sem laut að umfjöllun um rafrænar kosningar og hin við frumvarpsdrögin, sem laut að gildissviði kosningalaga gagnvart öðrum réttarreglum.

4. Um tilefni endurskoðunarinnar

4.1 Inngangur

Á rétt um átta árum hafa þrennar alþingiskosningar verið haldnar (2007, 2009 og 2013); þrjár þjóðaratkvæðagreiðslur (2010 og tvær 2011); tvennar sveitarstjórnarkosningar (2010 og 2014); kosning til stjórnlagabþings (2010) og tvennar forsetakosningar (2008 og 2012). Tíðar kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur síðustu ár hafa leitt til þess að þau stjórnvöld sem fara með framkvæmd kosninga og kjörstjórnir hafa öðlast mikilvæga reynslu og þjálfun við undirbúning kosninga. Hefur ráðuneyti kosningamála, nú innanríkisráðuneytið, átt frumkvæði að því að taka upp nánara samráð við yfirkjörstjórnir um samræmingu einstakra framkvæmdaratriða og um leið að skapa vettvang fyrir yfirkjörstjórnir til þess að fara yfir sameiginleg mál. Miðlun upplýsinga til kjósenda um kosningamál hefur einnig orðið markvissari og skipulagðari.

Á sama tíma hafa ýmsir eftirlitsaðilar fjallað um framkvæmd framangreindra kosninga. Má í þessu samhengi nefna að í kjölfar alþingiskosninganna 2009 og 2013 benti landskjörstjórn á nauðsyn þess að hugað yrði að endurskoðun laga um kosningar til Alþingis en einnig vakti kjörbréfanefnd Alþingis athygli á málinu í álitum um síðarnefndu kosningarnar. Til viðbótar þessu hafa Hæstiréttur Íslands, umboðsmaður Alþingis og Persónuvernd tekið ákvarðanir og gefið út álit sem varða framkvæmd kosninga og gefa tilefni til viðbragða af hálfu löggjafans. Loks má nefna að undanfarið hefur komið fram ný tækni sem kann að einfalda framkvæmd og gefur tilefni til breytinga á gildandi lögum. Verður hér gerð nánari grein fyrir framangreindum atriðum.

4.2 Ábendingar landskjörstjórnar 2009 og 2013

Hinn 30. nóvember 2009 sendi landskjörstjórn minnisblað til forsætisnefndar Alþingis þar sem reifaðar eru hugmyndir um athugun á tæknilegum þáttum við framkvæmd alþingiskosninga. Tilefni minnisblaðsins voru alþingiskosningar sem haldnar voru sama ár. Eru þar talin upp sjö atriði sem kjörstjórnin taldi að athuga ætti. Taldi kjörstjórnin að skoða ætti kosti og galla löggjafar um kosningar og að slík athugun ætti að taka jafnt til kosninga til Alþingis, sveitarstjórna, þjóðaratkvæðagreiðslna, forsetakjörs og eftir atvikum annarra kosninga eða almennra atkvæðagreiðslna, svo sem íbúakosninga. Landskjörstjórn áréttaði ábendingar sínar með bréfi til forsætisnefndar og formanna þingflokka með bréfi 6. maí 2013. Með bréfinu fylgdu

ábendingar dr. Þorkels Helgasonar, starfsmanns nefndarinnar, þar sem kvatt er til heildarendurskoðunar kosningalaga.

Þau atriði sem landskjörstjórn hefur bent á að þurfi endurskoðunar lúta að stjórnýslu við framkvæmd alþingiskosninga, kjörskrárgerð, reglum um framboð, atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, kjörfundi og framkvæmd talningar, kosningakærum, meðferð þeirra og úrskurðum Alþingis um lögmati kosninga og enn fremur aðgangi kosningaefirlitsmanna að undirbúningi og framkvæmd kosninga.

4.3 Athugasemdir og ábendingar ÖSE/ODIHR 2009 og 2013

Í skýrslu ÖSE/ODIHR fyrir árið 2009 er að finna úttekt stofnunarinnar á framkvæmd kosninga til Alþingis 25. apríl það ár. Í skýrslunni er vikið að flestum þáttum kosninganna og m.a. bent á að tímabært væri að huga að endurskoðun lagaákvæða um vægi atkvæða og að æskilegt væri að í kosningalögum væru ákvæði sem heimiluðu óháðum eftirlitsaðilum að fylgjast með framkvæmd kosninga. Þá mætti athuga hvort bæta mætti kosningaframkvæmd með því að styrkja hlutverk landskjörstjórnar. Enn fremur hvort gera mætti ákvæði um skráningu framboðslista traustari og hvort endurskoða ætti ákvæði um kosningu utan kjörfundar. Í því samhengi var bent á að slík atkvæðagreiðsla ætti að öllu jöfnu ekki að hefjast fyrr en öll framboð hefðu verið staðfest af landskjörstjórn. Þá þyrftu lagaákvæði um undirbúning talningar að vera skýrari. Athuga ætti hvort ekki væri rétt að setja sérstök tímamörk um framlagningu á kærum og afgreiðslu þeirra, sbr. grein 5.10 í svokölluðu Kaupmannahafnarskjali frá árinu 1990.⁷ Loks var bent á að endurskoða mætti lagaákvæði um kosningakærum og meðferð þeirra.

Í skýrslu ÖSE/ODIHR um framkvæmd alþingiskosninganna 2013 var einnig vikið að hliðstæðum atriðum og nefndin fjallaði um í skýrslu sinni 2009.

4.4 Álit kjörbréfanefndar Alþingis 2013

Samkvæmt lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, starfar innan þingsins kjörbréfanefnd sem prófar kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna. Í áliti nefndarinnar um alþingiskosningar árið 2013 benti nefndin á að mikilvægt væri að hugað yrði að almennri endurskoðun laga um kosningar til Alþingis. Benti nefndin á að þörf væri á að samræma verklag betur milli kjörðæma og kjörstaða, bæði hvað varði framkvæmd kosninga og úrvinnslu kjörgagna. Einnig vísaði nefndin til hugmynda

⁷ Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE, dags. 29. júní 1990.

sem komið hefðu til umræðu í nefndinni um að kynna betur fyrir kjósendum þær meginreglur sem gilda við mat á því hvort atkvæði teljast gild eða ógild.

4.5 Ákvarðanir Hæstaréttar um gildi kosninga til stjórnlagabings og við framboð og kjör forseta Íslands

Við framkvæmd kosninga til stjórnlagabings í nóvember 2010 var vikið frá hefðbundinni framkvæmd m.a. við gerð kjörseðla, atkvæðakassa og skipulagi á kjörstað auk þess sem kosningarathöfnin, talning atkvæða og úthlutun þingsæta var með öðrum hætti. Við framkvæmd kosninganna var á því byggt að umrædd frávík styddust við ákvæði laga nr. 90/2010, um kosningar til stjórnlagabings og ákvæðum laga um kosningar til Alþingis eftir því sem við átti. Hæstiréttur Íslands komst á hinn bóginn að þeirri niðurstöðu að þau hefðu ekki átt sér nægjanlega stoð í umræddum lögum. Voru kosningarnar því ógiltar með ákvörðun réttarins 25. janúar 2011.

Við framboð og kjör forseta Íslands 26. júní 2012 kom í ljós að 77 memælendur könnuðust ekki við að hafa ritað nafn sitt á meðmælendalista með framboði A. Hæstiréttur staðfesti að yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hefði verið rétt, skv. 2. tölulið 25. gr. stjórnslulaga að afturkalla að eigin frumkvæði ákvörðun sína „... um að gefa út vottorð um að tilskilinn fjöldi kosningabærra manna í Vestfirðingafjórðungi hefði mælt með framboðinu, enda hefði sú ákvörðun verið ógildanleg.“ Svo sem nánar verður vikið að taldi umboðsmaður Alþingis að niðurstaða Hæstaréttar veki ýmiss konar spurningar og þá sérstaklega um gildissvið kosningalaga gagnvart stjórnslulögum.

4.6 Umfjöllun umboðsmanns Alþingis um málsmeðferð yfirkjörstjórna

Í bréfi umboðsmanns Alþingis til forseta Alþingis 12. mars 2013 er gerð grein fyrir athugunum hans í tilefni af kvörtun einstaklings á meðferð yfirkjörstjórnar og innanríkisráðuneytis á framboði hans við forsetakosningarnar sumarið 2012. Í bréfi sínu vikur umboðsmaður einnig að ákvörðun Hæstaréttar 25. júlí 2012 í kærumáli umrædds einstaklings og tekur fram að hann telji „að ákveðinn vafi sé til staðar um eftir hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörstjórnir eigi að starfa við framkvæmd forsetakosninga þegar m.a. er fjallað um gögn sem frambjóðendur og stuðningsmenn þeirra þurfa að leggja fram til staðfestingar á því að skilyrði laga um að viðkomandi geti boðið sig fram séu uppfyllt. Jafnframt tel ég að með sama hætti sé ekki nægjanlega skýrt hvaða hlutverk og valdsvið innanríkisráðuneytið hefur gagnvart yfirkjörstjórnnum við undirbúningi forsetakosninga, t.d. ef upp komi sú staða að ráðuneytið yrði ósammála niðurstöðu yfirkjörstjórnar um vottun á listum eða teldi að

yfirkjörstjórn hefði ekki fylgt réttum málsmeðferðarreglum við afgreiðslu sína á málinu.“

Í niðurlagi bréfs umboðsmanns eru rakin þau efnisatriði sem athuga þyrfti sérstaklega hvort ekki ætti að vera nánari reglur um, eftir atvikum í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum:

- a. Hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörstjórnnum beri að fylgja í störfum sínum.
- b. Aðkomu innanríkisráðuneytis að undirbúningi forsetakosninga, sbr. 4. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands.
- c. Hvort yfirkjörstjórnir sem Alþingi kýs séu hluti af stjórnslu ríkisins og lúti þannig almennum stjórnslureglum, þ.m.t. stjórnslulögum, og falli undir eftirlit umboðsmanns Alþingis.
- d. Á sama hátt sé tilefni til þess að taka skýra afstöðu til þess í lögum hvaða málsmeðferðarreglur skuli gilda í störfum yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar þegar fjallað er um alþingiskosningar.

4.7 Álit Persónuverndar

Stjórn Persónuverndar hefur í þremur málum látið í ljós álit þar sem reynt hefur á undirbúning og framkvæmd kosninga samkvæmt lögum nr. 77/2000, um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

Með álit 10. mars 2003 í máli nr. 2002/252 komst stjórn Persónuverndar að þeirri niðurstöðu að umboðsmönnum framboðslista væri heimil viðvera í kjördeildum og að merkja í kjörskrá við þá sem kæmu og nýttu atkvæðisrétt sinn. Hins vegar væri óheimilt að miðla þessum upplýsingum út úr kjördeild nema það væri nauðsynlegt í þeim tilgangi að hafa eftirlit með því að kosning færi löglega fram, t.a.m. tryggja að umboðsmenn framboðslistanna gætu rækt það hlutverk sitt að hafa eftirlit með því að þeir einir sem væru á kjörskrá greiddu atkvæði og að enginn greiddi atkvæði oftar en einu sinni.

Í álit 13. mars 2014 í máli nr. 2013/828, þar sem reyndi á afhendingu kjörskrárstofna til stjórnmalaflokka, er vísað til þess að í lögum um kosningar og um Þjóðskrá Íslands er ekki vikið að afhendingu kjörskrárstofna til annarra en sveitarstjórna og hvorki til stjórnmalasamtaka né annarra aðila. Var það álit stjórnar Persónuverndar að ekki yrði séð að Þjóðskrá Íslands væri heimilt að afhenda kjörskrárstofna á grundvelli laga um persónuvernd. Það var jafnframt álit stofnunarinnar að þörf væri á skýrari lagaramma og að huga þyrfti að endurskoðun laga um Þjóðskrá Íslands.

Í álit stjórnar Persónuverndar 17. desember 2015 í máli nr. 2014/898 reyndi á lögmati þeirrar ákvörðunar yfirkjörstjórnar Kópavogsbæjar að afhenda einstaklingi lista yfir meðmælendur framboðslista við sveitarstjórnarkosningar í sveitarfélaginu. Eftir að hafa rakið ákvæði upplýsingalaga, laga um kosningar til sveitarstjórna ákvæði í norskri og danskri löggjöf varð það álit Persónuverndar að yfirlýsing um stuðning við tiltekinn framboðslista til kosninga til sveitarstjórna fæli í sér upplýsingar um stjórnmalaskoðanir og innihéldi viðkvæmar persónuupplýsingar. Hefði þá sérstaklega verið tekið mið af eðli þeirra upplýsinga að meðmælenda væri eingöngu heimilt að styðja einn tiltekinn framboðslista og norrænni lagaframkvæmd. Miðlun upplýsinganna hefði því ekki verið í samræmi við lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Sjá enn fremur úrskurði Persónuverndar 17. desember 2014 í máli 2014/911 þar sem fjalla var um þá háttsemi einstaklings að birta lista yfir meðmælendur framboða við sveitarstjórnarkosningarnar í Kópavogsbæ á Facebook síðu sinni. Það var niðurstaða Persónuverndar að birting á upplýsingum um meðmælendur með framboðslista til sveitarstjórnarkosninga hefði verið andstæð lögum um persónuvernd.

Í framangreindum úrlausnum Persónuverndar eru settar fram athugasemdir sem nauðsynlegt er að huga nánar að með hliðsjón af markmiðum og tilgangi laga um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga.

4.8 Úrskurðarnefnd um upplýsingamál

Í úrskurði úrskurðarnefndar um upplýsingamál 14. október 2011 í máli A-381/2011 hafði landskjörstjórn synjað A um aðgang að niðurstöðum talningar atkvæða í kosningum til stjórnlagabings, sem væri grundvöllur rafræns útreiknings á hvaða frambjóðendur hefðu hlotið kjör. Í umfjöllun sinni um það hvort landskjörstjórn félli undir gildissvið þágildandi upplýsingalaga, nr. 50/1996, sagði svo í úrskurði nefndarinnar:

„Landskjörstjórn byggir starfsemi sína fyrst og fremst á lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, með síðari breytingum. Er hún kjörin af Alþingi að afloknum hverjum almennum þingskosningum, sbr. 12. gr. þeirra laga. Landskjörstjórn er í lögunum ætlað veigamikil hlutverk við þingskosningar, m.a. í tengslum við úthlutun þingsæta sbr. 9. gr. laganna, sbr. einnig 31. gr. stjórnarskrárinnar. Starfsemi landskjörstjórnar telst án vafa til stjórnsýslu. Ákvarðanir hennar og úrlausnir verða væntanlega bornar undir dómstóla eftir almennum reglum, að því leyti sem Alþingi á ekki úrlausnarvald samkvæmt stjórnarskrá. Hins vegar leiðir hlutverk landskjörstjórnar og það hvernig til hennar er kjörið til þess að stjórnsýsla hennar er samkvæmt lögum nr. 24/2010 í þágu þingsins. Verður því að draga þá ályktun að landskjörstjórn sé stofnun þingsins en teljist ekki til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga í þeirri merkingu sem á er byggt í 1. mgr. 1. gr. upplýsingalaga. Það breytir ekki þessari niðurstöðu um formlega stöðu landskjörstjórnar í skilningi upplýsingalaga þótt henni

séu með öðrum lögum falin tiltekin verkefni sem í eðli sínu teljist til stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga.

Að þessu athuguðu er ljóst að kærán fellur utan gildissviðs upplýsingalaga nr. 50/1996 og þar með valdsviðs úrskurðarnefndar um upplýsingamál. Með vísan til framangreinds ber úrskurðarnefnd um upplýsingamál að vísa kærinni frá nefndinni.“

4.9 Ný tækni

Möguleikar til þess að nýta nýja tækni við undirbúning og framkvæmd kosninga hafa aukist þannig að nú er raunhæft að taka upp slíka kosti, t.a.m. við söfnum meðmælenda með framboðum, líkt og Danir hafa tekið upp í lögum um kosningar til Þjóðþingsins. Í aðdraganda framboðs og kjörs forseta Íslands 25. júní 2016 voru stigin ákveðin skref í þessa átt, en Þjóðskrá Íslands hafði látið gera sérstakan búnað fyrir skráningu meðmælenda með rafrænum hætti. Var slíkur búnaður til hagræðis fyrir frambjóðendur við söfnun meðmælenda og yfirferð yfirkjörstjórna á meðmælendalistum. Auk aukins hagræðis fól búnaðurinn í sér markvissari og um leið öruggari framkvæmd.

Nefna má að mögulegt er að kjörskrá sé rafræn en slíkt fyrirkomulag mundi auðvelda atkvæðagreiðslu utan kjörfundar auk þess að gera kjósendum auðveldara að nýta kosningarrétt sinn innan sveitarfélag eða innan kjördæmis. Í lögum um kosningar til Þjóðþingsins er sérstök heimild fyrir sveitarfélög til þess að taka upp rafræna kjörskrá og Norðmenn hafa gert tilraunir með slíka kjörskrá í einstökum sveitarfélögum á grundvelli sérákvæða í norsku kosningalögunum.

Ný tækni gefur nú enn fremur möguleika á rafrænum kosningum og atkvæðagreiðslum, en slíkum kosningum hefur verið beitt við rafrænar íbúakosningar í Sveitarfélaginu Ölfusi (2015) og í Reykjanesbæ (2015) á grundvelli heimildar í V. bráðabirgðaákvæði sveitarstjórnarlaga og reglugerðar nr. 1002/2015, um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag rafræna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár. Einnig hefur verið bent á að nýta megi rafrænar kosningar (rafræna atkvæðagreiðslu) við Alþingiskosningar og þá sérstaklega við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. .

4.10 Kosningaþátttaka

Þó svo að þátttaka í kosningum á Íslandi sé tiltölulega há má merkja breytingar í þá átt að hún hafi dregist saman. Á það sérstaklega við um kosningar til sveitarstjórna.⁸ Í sveitarstjórnarkosningunum 31. maí 2014 var kosningaþátttaka 66,5% en það er dræmasta þátttaka frá upphafi. Í umfjöllun Hagstofu Íslands um kjörsókn eftir aldri í

⁸ Í fylgiskjali 11 má finna töflu um kosningaþátttöku í sveitarstjórnarkosningum frá 1962–2014.

kosningunum má ráða að á heildina litið hækki kosningaþátttaka með aldri.⁹ Í sveitarstjórnarkosningunum 29. maí 2010 var kosningaþátttakan 73,5% og hafði þá verið sú dræmasta í sveitarstjórnarkosningum. Í sveitarstjórnarkosningum 27. maí 2006 var kosningaþátttakan 78,7%. Samkvæmt þessu má sjá að við síðustu þrennar sveitarstjórnarkosningar hefur kosningaþátttaka dregist saman um 12,2 prósentustig.

Þátttaka í kosningum til Alþingis hefur einnig dregist saman, en þó ekki eins mikið og við sveitarstjórnarkosningar. Í alþingiskosningunum 27. apríl 2013 var kosningaþátttakan 81,5% og var það minnsta þátttaka í alþingiskosningum síðan 1942. Í kosningunum 25. apríl 2009 var þátttakan 85,1% og í alþingiskosningunum 12. maí 2007 var þátttakan 83,6%. Sjá nánar töflu í fylgiskjal 9.

Þátttaka í forsetakosningum hefur einnig dregist nokkuð saman sé litið til þeirra kosninga sem verið hafa í embættistíð Ólafs Ragnars Grímssonar. Árið 1996 þegar Ólafur Ragnar var fyrst kjörinn forseti var kosningaþátttakan rétt tæplega 86%. Í kosningunum 2004 var þátttakan um 63% og í kosningunum 2012 var þátttakan 72,7%. Hlutfall utankjörfundaratkvæða var nokkuð hátt í þeirri atkvæðagreiðslu eða 23,4%. Í forsetakosningunum 25. júní 2016, sem voru fyrstu kosningar forseta eftir embættistíð Ólafs Ragnars, var þátttakan 75,7%.¹⁰

Í þeim þjóðaratkvæðagreiðslum sem haldnar hafa verið hin síðari ár hefur kosningaþátttakan verið mismunandi. Í þjóðaratkvæðagreiðslu um svonefnda Icesave-samninga var þátttakan 62,7% í þeirri fyrri (2010) og í þeirri seinni (2012) 75,3%. Í atkvæðagreiðslunni 20. október 2012 um tillögur stjórnlagaráðs var þátttakan 48,9%. Sjá nánar töflu í fylgiskjal 10.

Loks má geta þess að þátttaka í kosningum til stjórnlagabings var 37%.

Ljóst er að minnkandi kosningaþátttaka veldur áhyggjum. Ástæður slíks eru eflaust ekki einhlítar og ekki er ætlunin að veita hér svör við slíku. Á hinn bóginn er mikilvægt að fyrirkomulag kosninga sé ekki þannig að það hafi hamlandi áhrif á þátttöku í frjálsum og lýðræðislegum kosningum. Þá sé jafnframt nýtt sú tækni sem almenningi stendur til boða til þess að koma á framfæri upplýsingum og til að einfalda framkvæmd.

4.11 Samræming löggjafar

Eins og áður er rakið geyma lög um kosningar til Alþingis ákvæði sem lögð eru til grundvallar í annarri kosningalöggjöf. Á það t.a.m. við um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og ákvæði sem lúta að kosningarathöfninni. Breytingar sem gerðar eru á lögum um kosningar til Alþingis geta þannig haft áhrif á aðra kosningalöggjöf. Hér má t.a.m. nefna ólíkar reglur um útstríkanir í lögum um kosningar til Alþingis og í

⁹ Sjá nánar rannsókn Hagstofu Íslands á kjörsókn eftir aldri í sveitarstjórnarkosningum 31. maí 2014, sbr. þingsályktun Alþingis frá 16. maí 2014, um skrásetningu kjörsóknar eftir fæðing-arári í kosningum á Íslandi frá vori 2014.

¹⁰ Sjá nánar töflu í fylgiskjal 9.

lögum um kosningar til sveitarstjórna. Mikilvægt er því að við slíkar breytingar sé hugað að heildarsamræmi. Rétt er að huga að samræmingu slíkra ákvæða þar sem það á við.

4.12 Yfirferð framboða við alþingiskosningarnar 2013

Í greinargerð, sem starfsmenn Alþingis og landskjörstjórnar tóku saman um vinnu við yfirferð framboða í tengslum við auglýsingu landskjörstjórnar skv. 2. mgr. 44. gr. laga um kosningar til Alþingis, kom fram að sú vinna hefði einkennst af tímaþröng og miklum fjölda framboða. Alls hefðu 11 listar boðið fram í öllum kjördæmum og fjórir listar hefðu að auki boðið fram í þremur kjördæmum. Alls hefðu 1.512 einstaklingar verið í framboði við alþingiskosningarnar. Við kosningarnar 2009 hefðu framboðin á hinn bóginn verið 7 og 882 einstaklingar í framboði.

Auglýsingu landskjörstjórnar um þá lista sem voru í framboði fyrir alþingiskosningarnar skyldi birta eigi síðar en tíu dögum fyrir kjördag eða 17. apríl 2013. Síðustu framboðslistar bárust landskjörstjórn 15. apríl. Í greinargerðinni segir að þessi frestur hafi verið of skammur til þess að samræma og yfirfara framboðslista. Mistök hafi orðið sem hafi þurft að leiðrétta með sérstökum auglýsingum. Sú skoðun var sett fram í greinargerðinni að lengja yrði frestinn.

Við uppsetningu og frágang auglýsinga í dagblöðum (Fréttablaðinu og Morgunblaðinu) var stuðst við sams konar auglýsingu og fyrir alþingiskosningarnar 2009. Kostnaður af birtingu auglýsinganna við alþingiskosningarnar 2013 nam rétt um 5,3 millj. kr. Ljóst er að draga má verulega úr kostnaði við birtingu auglýsinga með því að birta auglýsinguna í Lögbirtingablaði á vefsíðu landskjörstjórnar og á vefsíður innanríkisráðuneytisins, kosning.is.

Þá hefði komið í ljós að samræma yrði betur vinnu yfirkjörstjórna við frágang lista til landskjörstjórnar. Rétt væri að skoða kosti þess að taka upp eyðublöð um frágang framboða og útbúa sérstakar leiðbeiningar með þeim. Í slíkum leiðbeiningum mætti t.d. skýra nánar hvernig rita skuli nöfn, heimili og starfsheiti.

Loks var í greinargerðinni bent á að kæmu í ljós villur eftir að auglýsing hefði verið birt væri rétt að hafa ákveðin viðmið um það hvernig bregðast skyldi við, t.a.m. um endurbirtingu auglýsingar. Rétt væri að endurbirta auglýsingu um framboð lista ef mistök hafi orðið við ritun nafns, heimilis eða starfheitis.

4.13 Nefnd um lagalega umgjörð stjórnmalastarfsemi á Íslandi

Í júlí 2005 skipaði forsætisráðherra nefnd með fulltrúum allra þingflokka sem falið var að fjalla um lagalega umgjörð stjórnmalastarfsemi á Íslandi. Í niðurlagi skýrslu

nefndarinnar frá 22. nóvember 2006 er vikið sérstaklega að framkvæmd kosninga. Bendi nefndin m.a. á að mikilvægt sé:

„... að leita leiða til að einfalda framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Fjöldmörg utankjörfundaratkvæði eru úrskurðuð ógild vegna formgalla á frágangi atkvæða sem stafar af mistökum opinberra umsjónarmanna atkvæðagreiðslunnar. Nefndin telur ástæðu til að hugleiða í þessu sambandi kosti og galla þess að fela opinberum umsjónarmönnum utankjörfundarkosningar ábyrgð á að koma atkvæði til skila, en ætla kjósendunum sjálfum það ekki eins og nú er.

Nefndin ræddi einnig mikilvægi þess að úrskurðir um vafaatkvæði séu samræmdir um allt land. Æskilegast væri að landskjörstjórn gæfi leiðbeiningar um mat á tilteknum algengum frávikum, til að auðvelda yfirkjörstjórnnum túlkun leiðbeiningarreglna kosningalaga um ógildi atkvæða og koma í veg fyrir ólíka túlkun milli kjördæma. Enn fremur skortir á að kynnt sé með skýrum hætti fyrir kjósendum hvaða frávik frá meginreglum valda ógildingum atkvæðis. Ýmis rök mæla einnig með því að breyta kosningalögum á þann veg að talningu teljist ekki lokið fyrr en endanleg niðurstaða liggur fyrir í öllum kjördæmum.“

4.14 Samantekt

Ljóst er af því sem rakið hefur verið hér að framan að ríkt tilefni er til þess að huga að endurskoðun laga um kosningar. Að meginstefnu lúta athugasemdir og ábendingar að atriðum sem varða samræmingu við undirbúning og framkvæmd kosninga. Er einkum vísað til samræmis í framkvæmd kjörstjórna, stjórnslu kosningamála, réttaröryggis og möguleika til þess að nýta tækni, t.a.m. við kjörskrárgerð og undirbúning framboða.

5. Endurskoðun kosningalaga

5.1 Skipulag kosninga (stjórnsýsla)

5.1.1 Inngangur

Samanborið við önnur verkefni hins opinbera eru kosningar um margt sérstakar. Þær eru umfangsmiklar í þeim skilningi að vart verður fundin opinber starfsemi þar sem þátttaka almennings er jafn mikil og á sér stað á jafn skömmum tíma. Fjölmargir einstaklingar sjá um framkvæmd kosninga fyrir hönd og í umboði ýmissa stofnana ríkis og sveitarfélaga. Þeir gegna margir stöðum sínum aðeins tímabundið og í krafti umboðs frá lýðræðislega kjörnum fulltrúum. Þá hefur löggjafinn komið málum þannig fyrir að engin ein opinber stofnun hefur boðvald um það hvernig framkvæmdinni skuli háttað og reynir því oft á samstarf margra stofnana sem jafnvel tilheyra mismunandi greinum ríkisvaldsins.

Verður hér grein gerð fyrir hvernig framkvæmd kosninga er skipulögð samkvæmt gildandi lögum og þeim tillögum sem nefndin leggur til þar að lútandi. Fjallað verður um þær stofnanir sem sjá um framkvæmdina, verkefni, skipan og tengsl þeirra á milli. Um alþingiskosningar gilda lög nr. 24/2000 og eru þau lög ítarlegust um framkvæmd kosninga. Í lögum um framkvæmd kosninga til sveitarstjórna, forsetakosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur er síðan um margt vísað til laga nr. 24/2000. Í eftirfarandi umfjöllun verður því megináhersla lögð á skipulag alþingiskosninga, sem finna má í kafla 5.1.2, en síðan greint frá frávikum sem gilda um aðrar gerðir kosningar sbr. umfjöllun í köflum 5.1.3 til 5.1.5.

Kjörstjórnir sjá að mestu um framkvæmd kosninga og verður fjallað um þær í kafla 5.1.2.1. Samkvæmt lögum nr. 24/2000 eru kjörstjórnir í raun sex þótt lögin skipti þeim í þrjá flokka. Í lögnum er gert ráð ráð fyrir að við framkvæmd alþingiskosninga starfi landskjörstjórn, yfirkjörstjórnir kjördæma, yfirkjörstjórnir sveitarfélaga, hverfiskjörstjórnir, umdæmiskjörstjórnir og undirkjörstjórnir.

Kosið er til kjörstjórna og kýs Alþingi til landskjörstjórnar og yfirkjörstjórna kjördæma en yfirkjörstjórnir til umdæmiskjörstjórna. Sveitarstjórnir kjósa síðan til undirkjörstjórna, hverfiskjörstjórna og yfirkjörstjórna sveitarfélaga. Í tilviki alþingiskosninga má til einföldunar segja að landskjörstjórn starfi fyrir landið allt, leysi úr tilteknum ágreiningsmálum sem varða störf yfirkjörstjórna og úthluti þingsætum á grundvelli atkvæðaskýrslna yfirkjörstjórna. Í hverju kjördæmi starfi ein yfirkjörstjórn sem taki við framboðum stjórnmálasamtaka og sjái um framkvæmd kosninga í kjördæminu. Ekki er áskilið að umdæmiskjörstjórn starfi innan kjördæmis en yfirkjörstjórn kjördæmis getur ákveðið slík kjörstjórn starfi og í því tilviki ákveðið

umdæmi hennar og kosið til hennar. Kjördæmi skiptast í kjördeildir sem geta aldrei orðið færri en fjöldi sveitarfélaga sem í kjördæminu eru. Í hverri kjördeild starfar ein undirkjörstjórn en séu kjördeildir fleiri en ein á einstökum kjörstað skal sveitarstjórn kjósa til hverfisstjórnar til að hafa stjórn á störfum undirkjörstjórna þar. Sveitarstjórnnum er á hinn bóginn heimilt að kjósa til sérstakrar kjörstjórnar til að hafa umsjón með störfum undirkjörstjórnnum ef fleiri en ein kjördeild er í sveitarfélaginu.

Að lokinni umfjöllun um kjörstjórnir verður í þeim köflum sem á eftir koma fjallað um verkefni sveitarstjórna, innanríkisráðuneytis og Alþingis vegna kosninga til Alþingis. Þá verður gerð grein fyrir hlutverki og réttindum umboðsmanna stjórnmalasamtaka sem bjóða fram til þeirra. Loks verður vikið stuttlega að þeim málum sem falla undir valdsvið lögreglustjóra samkvæmt lögnum sem og gerð grein fyrir því eftirliti sem alþjóðlegir eftirlitsmenn hafa haft með kosningum hér á landi síðastliðin ár. Áhersla verður lögð á verkaskiptingu allra framangreindra stofnana, samskipti þeirra á milli en þar á meðal er meðferð ágreiningsmála sem upp kunna að koma vegna afgreiðslna þeirra.

Að þessari umfjöllun frágenginni verður á sama hátt í köflum 5.1.3 til 5.1.5 gerð grein fyrir sérreglum um skipulag kosninga til sveitarstjórna, forseta Íslands og þjóðaratkvæðagreiðslna.

Í kafla 5.1.6 verður fjallað um þær athugasemdir sem á síðustu árum hafa verið gerðar við framkvæmd kosninga hér á landi en á árunum 2007 til 2014 fóru fram tiltölulega margar almennar kosningar eða atkvæðagreiðslur á Íslandi. Alls var kosið þrisvar til Alþingis og tvisvar til sveitarstjórna og embættis forseta Íslands. Þá voru haldnar þrennar þjóðaratkvæðagreiðslur auk þess sem kosið var til Stjórnlagabings. Hefur því töluvert reynt á löggjöf um framkvæmd kosninga og hafa ýmsir aðilar fjallað um hvernig til hefur tekist. Loks verður í kafla 5.1.7 gerð grein fyrir þeim breytingum sem lagðar eru til að verði gerðar á skipulagi kosninga.

5.1.2 Kosningar til Alþingis

5.1.2.1 Kjörstjórnir

5.1.2.1.1 Undirkjörstjórnir

Á kjördag mæta kjósendur á kjörfund og greiða þar atkvæði. Kjörfundur er í umsjón undirstjórna sem kanna hvort kjósendur séu á kjörskrá, afhenda þeim kjörseðla og fylgjast með að reglum um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar sé að öðru leyti fylgt eftir. Kveðið er á um tilvist undirstjórna í c- lið 11. gr. laga nr. 24/2000. Kjördæmi skiptast í kjördeildir og skal hvert sveitarfélag innan kjördæmis vera ein kjördeild nema sveitarstjórn hafi ákveðið að skipta því í fleiri kjördeildir. Samkvæmt 1. mgr. 15.

gr. laganna skal undirstjórn vera skipuð þremur mönnum sem sveitarstjórn kýs og jafnmörgum til vara.

Að meginstefnu koma verkefni undirkjörstjórna fram í XIV. kafla laga nr. 24/2000 þar sem fjallað er um atkvæðagreiðslu á kjörfundi. Undirkjörstjórn skal sitja við borð í kjörfundarstofu og má aldrei nema einn kjörstjórnarmaður ganga út í senn og skal hann þá fela öðrum úr kjörstjórninni verk sitt á meðan nema varamaður sé tiltækur. Kjörstjórnin tekur til meðferðar utankjörfundaratkvæði sem berast en einkum snúast verkefni hennar um að hafa umsjón með atkvæðagreiðslu þeirra kjósenda sem mæta á kjörstað. Þannig afhendir undirkjörstjórn kjósenda sem mætir til kjörfundar kjörseðil, að því gefnu að könnun undirkjörstjórnar leiði í ljós að viðkomandi sé þar á kjörskrá og hafi ekki þegar greitt atkvæði. Undirkjörstjórn hefur umsjón með því að kjósendinn greiði atkvæði inni í kjörklefa í einrúmi og í samræmi við ákvæði laganna að öðru leyti og láti kjörseðilinn að því loknu í atkvæðakassa. Að atkvæðagreiðslu lokinni afhendir undirkjörstjórn yfirkjörstjórn kjördæmisins, eða eftir atvikum umdæmiskjörstjórn, atkvæðakassa og önnur gögn sem lögin mæla fyrir um.

5.1.2.1.2 Hverfiskjörstjórnir og kjörstjórnir sem fara með umsjón undirkjörstjórna

Eins og að framan greinir er í 11. gr. laga nr. 24/2000 gert ráð fyrir að kjörstjórnir séu þrenns konar. Í c- lið lagaákvæðisins eru taldar upp undirkjörstjórnir og „aðrar kjörstjórnir sveitarfélaga“ en varðandi síðarnefndu kjörstjórnirnar er vísað til 2. mgr. 15. gr. laganna. Þar er mælt svo fyrir að í sveitarfélögum þar sem kjördeildir eru fleiri en ein geti sveitarstjórn kosið sérstaka þriggja manna kjörstjórn til að hafa umsjón með starfi undirkjörstjórna. Þar sem kjördeildir eru fleiri en ein á sama kjörstað skal sveitarstjórn kjósa þriggja manna hverfiskjörstjórn til að hafa með höndum stjórn undirkjörstjórna á kjörstaðnum.

Í lögunum er ekki sérstaklega kveðið á um verkefni hverfiskjörstjórna eða kjörstjórna sem fara með umsjón undirkjörstjórna að öðru leyti en því þ hverfiskjörstjórn sé falið ákveðið úrskurðarvald vegna beiðni kjósenda um að fulltrúi sem hann hefur valið sjálfur aðstoði kjósendann við atkvæðagreiðslu. Ljóst er þó að hverfiskjörstjórnnum er m.a. ætlað að sjá til þess að framkvæmd kosninga verði samræmd í stærri sveitarfélögum og að undirkjörstjórnir hafi þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til að framkvæmd verði lögum samkvæmt. Loks er víst að í stærri sveitarfélögum, þar sem undirkjörstjórnir eru eðli málsins samkvæmt fleiri en í þeim fámennari, hefur þótt þörf á að til staðar væru kjörstjórnir sem þessar til þess að einfalda boðleiðir undirkjörstjórna og annarra stofnana sem fara með framkvæmd kosninga eins og yfirkjörstjórna kjördæmis.

5.1.2.1.3 Yfirkjörstjórnir sveitarfélaga

Í 2. mgr. 15. gr. laga nr. 24/2000 er kveðið á um að séu hverfiskjörstjórnir fleiri en ein skuli sveitarstjórn kjósa sérstaka yfirkjörstjórn sveitarfélagsins. Samkvæmt ákvæðinu skulu sérstakar yfirkjörstjórnir sveitarfélaga starfa í sveitarfélögum þar sem hverfiskjörstjórnir eru fleiri en ein. Ekki er í lögnum gerð nánari grein fyrir verkefnum umræddra yfirkjörstjórna en ljóst er að þær gegna sambærilegu hlutverki gagnvart hverfiskjörstjórnnum og hverfiskjörstjórnir gera gagnvart undirkjörstjórnnum eins og rakið var hér að framan.

Í lögnum er kveðið á um að Reykjavíkurborg geti ákveðið með samþykki yfirkjörstjórna Reykjavíkurkjördæma að þær fari með þetta verkefni yfirkjörstjórna sveitarfélaga, hvor í sínu kjördæmi. Á grundvelli þessa hafa yfirkjörstjórnir Reykjavíkurkjördæmanna beggja gegnt hvoru tveggja hlutverki yfirkjörstjórna kjördæmanna sem og yfirkjörstjórna í viðkomandi hlutum sveitarfélagsins.

5.1.2.1.4 Yfirkjörstjórnir kjördæma

Eins og kveðið er á um í lögum skiptist landið í sex kjördæmi en skv. 1. mgr. 13. gr. laga nr. 24/2000 skal yfirkjörstjórn vera í hverju þeirra. Skal hún skipuð fimm mönnum og jafnmörgum til vara. Þeir eru kosnir af Alþingi á sama hátt og landskjörstjórn. Fá framboð sem á fulltrúa á Alþingi ekki kjörinn fulltrúa í yfirkjörstjórn er því heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu í henni og annan til vara.

Stjórnmalasamtök sem hyggjast bjóða fram framboðslista til alþingiskosninga tilkynna yfirkjörstjórn um framboð. Yfirkjörstjórn fer yfir framboðslista og kannar hvort þeir séu í samræmi við lög. Finnist gallar veitir yfirkjörstjórn viðkomandi samtökum kost á að leiðrétta framboðslista. Séu gallar ekki leiðréttir innan tilsetts frests kveður yfirkjörstjórn upp úrskurð um hvort listi skuli teljast ógildur. Úrskurði yfirkjörstjórnar þar að lútandi má skjóta til landskjörstjórnar. Jafnskjótt og yfirkjörstjórn hefur lokið merkingu framboðslista sendir hún þá til landskjörstjórnar ásamt öllum gögnum sem þeim fylgdu. Eftir skoðun landskjörstjórnar endursendir hún yfirkjörstjórnnum listana ásamt greinargerð um afgreiðslu sína.

Innanríkisráðuneytið lætur gera kjörseðla og sendir þá yfirkjörstjórn eigi síðar en sjö dögum fyrir kjördag. Þeir eru síðan sendir undirkjörstjórnnum í samræmi við fjölda kjósenda á kjörskrá í viðkomandi kjördeild auk frekari gagna sem nauðsynleg eru við framkvæmd kosninganna og eru nánar tilgreind í lögum.

Að því er varðar aðbúnað á kjörstað og atkvæðagreiðslu á kjörfundi er aðeins tekið fram í lögum að yfirkjörstjórn skuli gæta þess að jafnan séu til nægir atkvæðakassar til afnota í kjördæminu. Í þeim tilvikum sem yfirkjörstjórnnum

Reykjavíkurborg kjördæma hefur verið falið að sinna verkefnum yfirkjörstjórna sveitarfélagsins í sínum kjördæmum er þó ljóst að þær yfirkjörstjórnir fara með ákveðið umsjónarhlutverk vegna framkvæmdar kosninga sbr. kafla 7.2.1.3 hér að framan.

Yfirkjörstjórn sér um talningu atkvæða eins og mælt er fyrir um XV. kafla laganna um kosningaúrslit í kjördæmum. Yfirkjörstjórn getur þó ákveðið að auk talningar hjá henni geti talning farið fram hjá umdæmiskjörstjórn eins og nánar verður rakið síðar. Yfirkjörstjórn tekur við atkvæðakössum frá undirkjörstjórnnum, opnar þá og kannar hvort tala kjósenda, sem greitt hafa atkvæði samkvæmt kjörbókum undirkjörstjórna sé í samræmi við afhenta atkvæðaseðla og skráðar athugasemdir.

Yfirkjörstjórn metur hvort atkvæði teljast gild eða ógild. Verði ágreiningur meðal yfirkjörstjórnar um gildi kjörseðils ræður afl atkvæða úrslitum. Verði ágreiningur milli yfirkjörstjórnar og einhvers umboðsmanns stjórnmalasamtaka um það hvort kjörseðill sé gildur eða ógildur skal leggja þá seðla í tvö sérstök umslög, í annað þá seðla sem kjörstjórnin hefur úrskurðað gilda og í hitt þá seðla sem hún hefur úrskurðað ógilda. Yfirkjörstjórn úrskurðar um gildi seðla sem ágreiningur var um við talningu hjá umdæmiskjörstjórn. Nánar er mælt fyrir um framkvæmd talningarinnar í lögum.

Að talningu lokinni sendir yfirkjörstjórn innanríkisráðneytinu eftirrit af gerðabók sinni viðvíkjandi kosningunni ásamt ágreiningsseðlunum sem ráðuneytið leggur síðan fyrir Alþingi í þingbyrjun. Þá eru allir notaðir kjörseðlar geymdir þar til Alþingi hefur úrskurðað um gildi kosninganna.

Í kjördæmi eru öll atkvæði talin sem hver framboðslisti hefur hlotið og eru þá fundnar atkvæðatölur hvers lista og hvers þingmanns, sbr. nánar tilgreindar reglur í lögum þar að lútandi. Yfirkjörstjórn sendir landskjörstjórn skýrslu um atkvæðatölur þar sem tilgreindar eru tölur um kjósendur á kjörskrá, hvernig atkvæði hafa fallið á hvern framboðslista fyrir sig og atkvæðatölur hvers frambjóðanda.

5.1.2.1.5 Umdæmiskjörstjórn

Yfirkjörstjórn getur ákveðið að í kjördæmi sé umdæmiskjörstjórn og í því tilviki ákveðið umdæmi hennar. Skal hún kosin af yfirkjörstjórn og skipuð þremur mönnum og jafnmörgum til vara. Við sérstakar aðstæður getur ráðherra heimilað tvær umdæmiskjörstjórnir í hverju kjördæmi sem kosnar skuli á sama hátt. Kjördæmi núgildandi kosningakerfis eru sum afar víðfeðm og því mikilvægt að yfirkjörstjórn sé unnt að koma á fót umdæmiskjörstjórnnum sem geta sinnt hlutverki yfirkjörstjórnar á afmörkuðum landsvæðum. Einkum er með þessu móti unnt að telja atkvæði á fleiri en einum stað í hverju kjördæmi, en slíkt kann einkum að vera mikilvægt þegar kosningar fara fram að vetri til.

Í þeim tilvikum þar sem umdæmiskjörstjórnir hafa verið skipaðar gegna þær einkum hlutverki við talningu atkvæða. Í ákvæðum XV. kafla laga nr. 24/2000 um kosningaúrslit í kjördæmum, er því yfirleitt jöfnum höndum vísað til yfirkjörstjórna og umdæmiskjörstjórna. Verði ágreiningur innan umdæmiskjörstjórnar eða á milli umdæmiskjörstjórnar og einhvers umboðsmanns um það hvort kjörseðill sé gildur eða ógildur sendir umdæmiskjörstjórnin viðkomandi atkvæðaseðil til yfirkjörstjórnar sem úrskurðar um gildi hans.

Þegar umdæmiskjörstjórn hefur talið saman atkvæði kynnir hún niðurstöðu talningar sinnar yfirkjörstjórn sem færir niðurstöðu kosninganna í gerðabók sína og kunngerir hana þeim sem viðstaddir eru. Hafi talning farið fram hjá umdæmiskjörstjórn skal hún senda yfirkjörstjórn alla notaða kjörseðla og ýmis önnur nánar tilgreind kjörgögn.

5.1.2.1.6 Landskjörstjórn

Alþingi kýs eftir hverjar almennar alþingiskosningar fimm manna landskjörstjórn og jafnmarga til vara. Landskjörstjórn velur sér sjálf oddvita og skiptir að öðru leyti með sér verkum. Fáir framboð sem á fulltrúa á Alþingi ekki kjörinn fulltrúa í landskjörstjórn er viðkomandi framboði heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu í henni.

Landskjörstjórn eru falin tiltekin verkefni sem varða skipulag kjördæma. Þannig ákvarðar landskjörstjórn mörk milli Reykjavíkurborgar kjördæma suður og norður og reiknar út hvort skylt sé að breyta fjölda kjördæmissæta í kjördæmum í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar þar að lútandi og framkvæmir þá slíka breytingu með auglýsingu.

Úrskurði yfirkjörstjórna um lögmati framboða til Alþingis er unnt að skjóta til landskjörstjórnar. Þegar yfirkjörstjórn hefur lokið merkingu framboðslista sendir hún þá til landskjörstjórnar ásamt fylgigögnum. Landskjörstjórn tekur þá þegar til meðferðar og úrskurðar, ef þörf krefur, hverjum stjórn málasamtökum skuli telja þá framboðslista sem í kjöri verða við kosningarnar. Þá skal landskjörstjórn gæta þess að listar sem eiga saman séu merktir sama bókstaf í öllum kjördæmum.

Þegar landskjörstjórn hafa borist gögn frá öllum yfirkjörstjórnnum og hún hefur afgreitt listana á þennan hátt gerir hún almenningi kunna listana með auglýsingu í Lögbirtingablaði og dagblöðum. Landskjörstjórn endursendir síðan yfirkjörstjórnnum listana ásamt greinargerð um afgreiðslu sína. Þá sendir hún innanríkisráðuneytinu listana eins og þeir eru birtir.

Að lokinni talningu atkvæða sendir yfirkjörstjórn landskjörstjórn tafarlaust skýrslu um atkvæðatölur sem nánar er lýst í lögum og á eyðublaði sem landskjörstjórn hefur útbúið. Þegar landskjörstjórn hafa borist allar skýrslur um kosningaúrslit í

kjördæmum skal hún koma saman til að úthluta þingsætum, kjördæmissætum og jöfnunarsætum. Þegar landskjörstjórn hefur úthlutað þingsætum fær hún tafarlaust hinum kjörnu þingmönnum og að svo stöddu jafnmörgum varaþingmönnum kjörbréf.

Jafnskjótt og kjörbréf hafa verið afhent tilkynnir landskjörstjórn Stjórnarráðinu um úrslit kosninganna og sendir nöfn hinna kjörnu þingmanna til birtingar í Stjórnartíðindum. Ef ágreiningur er milli umboðsmanna stjórn málasamtaka, sem þátt hafa tekið í alþingiskosningum, og landskjörstjórnar um felldan úrskurð eiga umboðsmenn rétt á að fá bókaðan ágreining sinn í gerðabók landskjörstjórnar. Landskjörstjórn sendir innanríkisráðuneytinu eftirrit af gerðabók sinni um úthlutun þingsæta, svo og skýrslur þær og skilríki frá yfirkjörstjórnnum sem ágreiningur kann að vera um. Úrskurði Alþingi að kosning einhvers lista sé ógild er framkvæmd uppkosning en í kjölfar hennar skal landskjörstjórn endurúthluta kjördæmissætum í viðkomandi kjördæmum og einnig jöfnunarsætum.

5.1.2.2 Sveitarstjórnir

Sveitarstjórnnum er fyrir hönd sveitarfélaga falin ýmis verkefni við framkvæmd alþingiskosninga. Sveitarstjórnir ákveða hvernig sveitarfélag skiptist í kjördeildir og hvar kjörstaðir einstakra kjördeilda skulu vera. Þá kjósa sveitarstjórnir til undirkjörstjórna, hverfiskjörstjórna, kjörstjórna sem hafa umsjón með störfum undirkjörstjórna og yfirkjörstjórna sveitarfélaga. Loks er sveitarfélögum falið að útbúa kjörskrár.

Hvert sveitarfélag telst ein kjördeild nema sveitarstjórn hafi ákveðið að skipta því í fleiri kjördeildir en sveitarstjórn skipar kjördeildum undirkjörstjórnir og einnig hverfiskjörstjórnir sé það áskilið sem og aðrar kjörstjórnir sem fara með umsjón undirkjörstjórna sé það heimilt og þarft. Þá skipa sveitarfélög jafnframt í ákveðnum tilvikum yfirkjörstjórnir í sveitarfélögunum sjálfum. Skulu kjörstjórnir kosnar á fyrsta fundi nýkjörinnar sveitarstjórnar til fjögurra ára í senn. Þar sem kosnar eru hverfiskjörstjórnir eða kjörstjórnir sem hafa umsjón með starfi undirkjörstjórna er sveitarstjórn þó heimilt að fresta kosningu þeirra þannig að þær verði kosnar til eins árs fyrir hverjar almennar alþingiskosningar.

Í VI. kafla laga nr. 24/2000 er fjallað um gerð kjörskráa. Samkvæmt lögnum skulu sveitarstjórnir gera kjörskrár á grundvelli kjörskrárstofna sem Þjóðskrár Íslands lætur þeim í té. Nánar er mælt fyrir um það í lögnum hverja skuli taka á kjörskrá sveitarfélags. Kjörskráin er undirrituð af oddvita sveitarstjórnar eða framkvæmdastjóra sveitarfélags. Sveitarstjórn skal síðan láta kjörskrána liggja frammi almenningi til sýnis á skrifstofu hennar eða öðrum hentugum stað og auglýsa hvar það er gert. Berist sveitarstjórn athugasemdir við kjörskrá skal hún þegar taka þær til meðferðar

og gera viðeigandi leiðréttingar á henni ef við á. Slíka leiðréttingu má gera fram á kjördag.

Sveitarstjórnir ákveða kjörstað fyrir hverja kjördeild en á sama kjörstað mega vera fleiri en ein kjördeild. Þá leggja sveitarstjórnir til atkvæðakassa en yfirkjörstjórn kjördæmis skal gæta þess að jafnan séu nægir atkvæðakassar til afnota í kjördæminu. Þó svo að 2. mgr. 69. gr. kosningalaga geri ráð fyrir að sveitarstjórn leggi til atkvæðakassa, þá greiðir ríkissjóður kostnað af gerð þeirra, sbr. c lið 123. gr. laganna. Í framkvæmd hefur það því verið innanríkisráðuneytið sem hefur látið gera atkvæðakassa og lagt sveitarfélögum til atkvæðakassa.

5.1.2.3 Innanríkisráðuneytið

Samkvæmt 35. tölul. 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013 fer innanríkisráðuneytið með verkefni þess ráðuneytis sem vísað er til í lögum nr. 24/2000. Verkefni þess við kosningar lúta einkum að auglýsingu kjördags og framlagningu kjörskrár, útbúnaði ýmissa gagna sem notuð eru við kosningar, umsjón og ákvörðun listabókstafa stjórnmalasamtaka, reglusetningu vegna tiltekinna utankjörfundaratkvæðagreiðslna og móttöku gagna frá yfirkjörstjórn og landskjörstjórn að kosningum loknum. Þá tekur ráðuneytið við kærnum vegna kosninga og kemur þeim til stjórnmalasamtaka sem kærurnar varða og Alþingis.

Í lögum er kveðið á um að almennar reglulegar alþingiskosningar skuli halda eigi síðar en við lok kjörtímabils og að upphaf og lok kjörtímabils miðist við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðamótum, þó að einstaka kosningar hafi ekki farið fram á þeim degi. Ráðuneytið skal auglýsa hvenær kosningarnar skulu fara fram. Þá skal ráðuneytið eigi síðar en tólf dögum fyrir kjördag birta í Ríkisútvarpi og dagblöðum auglýsingu um framlagningu kjörskráa.

Innanríkisráðuneytið lætur kjörstjórnnum, sem Alþingi kýs, í té löggildar gerðabækur en yfirkjörstjórnir kjördæma láta undirkjörstjórnnum, sem eru kosnar af sveitarstjórnnum, í té slíkar gerðabækur og embættisinnsgli. Þá lætur ráðuneytið í té kjörgögn við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og leiðbeiningar um tilhögun hennar. Kjörseðla sem notaðir eru í alþingiskosningum lætur innanríkisráðuneytið gera í samræmi við ákvæði laganna þegar tilkynning hefur borist frá landskjörstjórn um það hvaða listar verða í framboði í mismunandi kjördæmum. Ráðuneytið sendir kjörseðlana til yfirkjörstjórna kjördæma. Ráðuneytið útbýr einnig kosningaleiðbeiningar, sem skylt er að festar séu upp inni á kjörfundarstofu, sem og eintak af lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, sem einnig skulu vera til staðar á sama stað, ásamt stjórnarskránni. Lögum samkvæmt útvegar ráðuneytið landskjörstjórn fyrirmynd fyrir kjörbréf.

Innanríkisráðuneytið skal halda skrá um listabókstafi stjórnmalasamtaka sem buðu fram lista við síðustu alþingiskosningar og birta með auglýsingu fyrir hverjar almennar alþingiskosningar. Stjórnmalasamtök sem ekki hafa skráðan listabókstaf og hyggjast bjóða fram lista við alþingiskosningar tilkynna innanríkisráðuneytinu um fyrirætlun sína. Tilkynnir ráðuneytið þá þeim stjórnmalasamtökum sem þegar eru á skrá um hin nýju samtök og ósk þeirra um listabókstaf. Ákveður ráðuneytið bókstaf nýrra samtaka að fengnum óskum þeirra og með hliðsjón af listabókstöfum annarra stjórnmalasamtaka í undangengnum kosningum.

Ráðuneytið setur reglur um framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar á sjúkrahúsi, dvalarheimili aldraðra eða stofnun fyrir fatlaða eða í heimahúsi.

Að lokinni talningu atkvæða sendir yfirkjörstjórn innanríkisráðuneytinu endurrit af gerðabók sinni ásamt ágreiningsseðlum sem ráðuneytið leggur fyrir Alþingi í þingbyrjun með sömu ummerkjum það tók við þeim. Yfirkjörstjórn skal einnig búa um allar kjörskrár í innsigliuðum umbúðum og senda ráðuneytinu sem geymir þær í eitt ár en þá skal þeim eytt. Landskjörstjórn sendir ráðuneytinu eftirrit af gerðabók sinni um úthlutun þingsæta, svo og skýrslur þær og skilríki frá yfirkjörstjórnnum sem ágreiningur kann að vera um en ráðuneytið leggur það fyrir Alþingi í þingbyrjun með sömu ummerkjum og það tók við þeim.

Kæri kjósandi að þingmann sem kosningu hlaut skorti einhver kjörgengis-skilyrði eða að framboðslisti hafi verið ólöglega fram boðinn eða kosinn svo að ógilda beri kosninguna, skal hann senda ráðuneytinu kærú. Þá sendir Ráðuneytið sendir þá þegar í stað umboðsmönnum framboðslistans samrit kærunnar en leggur annað fyrir Alþingi þegar í þingbyrjun. Verði uppkosning nauðsynleg fyrir það að kosning er úrskurðuð ógild skal ráðuneytið með auglýsingu kveðja til nýrra kosninga í kjördæmi og ákveða kjördag svo fljótt sem því verður við komið og eigi síðar en innan mánaðar.

Á stöku stað er í lögum nr. 24/2000 vísað til þess ráðuneytis sem fer með málefni sendiráða, fastanefnda hjá alþjóðastofnunum, sendiráðisskrifstofa eða kjöræðismanna og er þá vísað til utanríkisráðuneytisins. Er þar einkum vísað til þess hlutverks utanríkisráðuneytisins að ákveða hvar atkvæðagreiðslur utan kjörfundar hjá þessum stofnunum geta farið fram og hvenær og annast afgreiðslu kjörgagna til kjörstjóra erlendis. Þá ákveður sama ráðuneyti í sumum tilvikum hverjir teljist kjörstjórar vegna utankjörfundaratkvæðagreiðslu.

5.1.2.4 Sýslumenn, hreppstjórar og kjörstjórar

Verkefni sýslumanna við framkvæmd kosninga lúta einkum að atkvæðagreiðslu utan kjörfundar en sýslumenn sjá um slíkar atkvæðagreiðslur innan lands ásamt hreppstjórum. Er í lögnum gert ráð fyrir að sýslumaður ákveði hverjir starfsmanna hans

teljist kjörstjórar en svo kallast þeir sem samkvæmt lögnum sjá um framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Kjörstjórar vegna utankjörfundaratkvæðagreiðslu erlendis eru samkvæmt lögnum forstöðumenn sendiráða og fastanefnda, sendiræðismenn, aðrir sendierindrekar eftir ákvörðun viðkomandi forstöðumanns, aðrir starfsmenn sendiráða, fastanefnda og sendiræðisskrifstofa eftir ákvörðun hlutaðeigandi ráðuneytis, kjörræðismenn samkvæmt nánari ákvörðun þess ráðuneytis svo og sérstakir kjörstjórar tilnefndir af sama ráðuneyti. Skipstjórar á íslenskum skipum í siglingum erlendis eða á fjarlægum miðum eru samkvæmt lögum kjörstjórar um borð í skipunum.

Kveðið er á um að ráðuneytið láti í té kjörgögn við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar en kjörgögn þessi skulu samkvæmt lögnum jafnan vera fyrir hendi hjá þeim sem annast atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Þá er kveðið á um að sýslumenn annist afgreiðslu kjörgagna til hreppstjóra og til skipstjóra á skipum í siglingum erlendis eða á fjarlægum miðum.

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar skal m.a. fara fram hjá sýslumönnum og þá á aðalskrifstofum þeirra eða útibúum. Getur sýslumaður ákveðið að atkvæðagreiðsla á aðsetri embættis fari fram á sérstökum kjörstað utan aðalskrifstofu, svo og að atkvæðagreiðsla fari fram á öðrum stöðum í umdæmi hans. Sýslumaður ákveður hverjir starfsmanna hans skuli vera kjörstjórar og ræður aðra trúnaðarmenn til þeirra starfa. Þá getur atkvæðagreiðsla utan kjörfundar farið fram hjá hreppstjórum, á skrifstofu eða heimili þeirra.

Hafi kjörskrá ekki verið samin eða lögð fram í tæka tíð eða ákvæðum laganna um það hefur ekki verið fylgt skal sýslumaður, jafnskjótt og hann fær vitneskju um það, gera nauðsynlegar ráðstafanir til að kjörskrá verði tafarlaust samin og leiðrétt það sem skort hefur á að færi lögum samkvæmt.

Í lögum nr. 5/1998 um framkvæmd sveitarstjórnarkosninga er kveðið á um að sömu atkvæðakassa skuli að jafnaði nota við þær kosningar og við alþingiskosningar. Þá segir að sýslumenn eða fulltrúar þeirri varðveiti atkvæðakassa milli kosninga.

5.1.2.5 Alþingi

Auk þess að kjósa til landskjörstjórnar og yfirkjörstjórna kjördæma lýtur hlutverk Alþingis við framkvæmd alþingiskosninga einkum að því að úrskurða um gildi kosninga að fram komnum kærnum er varða kjörgengi eða kosningu kjörins þingmanns eða framboðslista, sbr. 46. gr. stjórnarskrárinnar. Í lögum nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, er einnig kveðið á um athugun þingsins á kjörbréfum þingmanna.

Að talningu atkvæða lokinni skal innanríkisráðuneytið láta Alþingi í té eftirrit af gerðabókum yfirkjörstjórna ásamt ágreiningsseðlum. Auk þess sendir ráðuneytið

Alþingi eftirrit af gerðabók landskjörstjórnar svo og skýrslur þær og skilríki frá yfirkjörstjórnnum sem ágreiningur kann að vera um.

Samkvæmt 118. gr. laga nr. 24/2000 er hverjum kjósanda heimilt að kæra til Alþingis ef viðkomandi telur að þingmann er kosningu hlaut skorti einhver kjörgengisskilyrði eða að framboðslisti hafi verið ólöglega fram boðinn eða kosinn svo að ógilda beri kosninguna. Ef þingmaður er ekki kjörgengur skal Alþingi úrskurða kosningu hans ógilda. Í lögnum er nánar tilgreint hvaða áhrif mismunandi annmarkar á framboði eða framkvæmd kosninga kunna að hafa fyrir niðurstöður kosninganna.

Í lögum nr. 55/1991 er kveðið á um að á fyrsta fundi þingsins eftir kosningar til Alþingis skuli kjósa níu þingmenn í nefnd til að prófa kjörbréf og kosningu nýkjörinna þingmanna og varaþingmanna. Skal nefndin einnig prófa kjörbréf sem síðar koma fram, svo og rannsaka kosningar og kjörgengi, sem þingið hefur frestað að taka gild, og kærur á kosningum eða kjörgengi sem þegar eru tekin gild. Þingið getur við rannsóknina úrskurðað kosningu ógilda þótt hún hafi ekki verið kærð og einnig frestað að taka kosningu gilda til þess að fá skýrslur. Svo er einnig um kosningu þingmanns sem eigi er kominn, eða kjörbréf hans, þá þing er sett.

5.1.2.6 Umboðsmenn stjórnmalasamtaka

Í IX. kafla laga nr. 24/2000 er fjallað um umboðsmenn stjórnmalasamtaka sem bjóða fram í alþingiskosningum en víða er í lögnum annars staðar vikið að réttindum og skyldum þessara umboðsmanna. Hverjum framboðslista sem lagður er fram til yfirkjörstjórnar skal fylgja tilkynning um það hverjir séu umboðsmenn listans í viðkomandi kjördæmi. Ef umboðsmenn eru ekki tilgreindir eða nauðsynjar hamla umboðsmanni eru frambjóðendur í aðalsætum hver um sig réttir umboðsmenn listans. Þessir umboðsmenn gæta réttar lista þeirra. Samkvæmt lögum er þeim heimilt að vera viðstaddir eða gefa öðrum umboð til að vera viðstaddir kosningar á einstaka kjörstöðum og við talningu atkvæða. Umboðsmönnum er skylt að hlíta þeim fundarreglum sem kjörstjórn setur.

Sérhver stjórnmalasamtök sem boðið hafa fram eiga rétt á að hafa tvo umboðsmenn viðstadda þegar landskjörstjórn úrskurðar hverjum samtökum skuli telja þá framboðslista sem fram hafa komið svo og við öll störf landskjörstjórnar að úthlutun þingsæta. Þegar framboðsfrestur er liðinn gefur yfirkjörstjórn kjördæmis umboðsmönnum kost á að vera viðstaddir fund um gildi framboðslista. Finnist gallar á framboðslista skal hlutaðeigandi umboðsmönnum gefinn kostur á að leiðrétta þá innan veitts frests. Úrskurði yfirkjörstjórnar um gildi framboðslista má umboðsmaður skjóta til landskjörstjórnar innan sólarhrings frá því að hann var kveðinn upp.

Umboðsmenn skuli hafa aðgang að skráum kjörstjóra um nöfn þeirra sem greiða atkvæði utan kjörfundar hjá honum. Þá er umboðsmönnum lista heimilt að setja innsigli sín á atkvæðakassa sem notaður er við utankjörfundaratkvæðagreiðslu.

Gert er ráð fyrir að umboðsmenn riti undir bókun í kjörbók um að innsigli hafi verið heil á böggjum með atkvæðaseðlum sem og hvort tala seðla komi heim og saman við þá tölu sem tilgreind er í bréfi yfirkjörstjórnar. Áður en atkvæðagreiðsla hefst skal kjörstjórn og umboðsmenn gæta þess að atkvæðakassinn sé tómur og síðan læsa honum. Að atkvæðagreiðslu lokinni kannar kjörstjórn, í viðurvist umboðsmanna lista, þau utankjörfundaratkvæði sem kjörstjórninni hafa borist og ekki hafa verið aftur heimt. Verði ágreiningur innan kjörstjórnar eða milli kjörstjórnar og umboðsmanns lista um hvort utankjörfundaratkvæði sé gilt eða ógilt skal bóka ágreininginn í kjörbók og senda viðeigandi gögn til úrskurðar yfirkjörstjórnar kjördæmisins. Umboðsmenn lista eiga rétt á að gæta þess að kjörstjórn og kjósendur hegði sér lögum samkvæmt við kosningarathöfnina og má hver þeirra átelja við kjörstjórnina það er honum þykir áfátt. Þyki umboðsmanni eitthvað ólöglegt við kosningarathöfnina og fær það ekki leiðrétt á hann rétt á því að fá ágreiningsálitið bókað þegar í stað í kjörbók og sker Alþingi þá úr um hvaða áhrif það skuli hafa við kosninguna. Neiti kjörstjórn að bóka eitthvað fyrir umboðsmann um kosningargerðina á hann rétt á að bóka það sjálfur og rita nafn sitt undir. Ef umboðsmaður er viðstaddur þegar kjörstjórn lýkur störfum við atkvæðagreiðslu skal hann undirrita kjörbók ásamt þeim sem í kjörstjórn sitja. Umboðsmönnum er heimilt að setja innsigli sín á kjörgögn sem kjörstjórn afhendir yfirkjörstjórn.

Við ákveðnar aðstæður er heimilt að slíta atkvæðagreiðslu áður en að liðnum átta klukkustundum frá upphafi hennar, en þá er samþykki umboðsmanna áskilið.

Séu umboðsmenn lista ekki viðstaddir talningu atkvæða skal yfirkjörstjórn kjördæmisins kveðja valinkunna menn úr sömu stjórnmalasamtökum, ef unnt er, til að gæta réttar fyrir viðkomandi lista. Umboðsmenn skulu vera viðstaddir þegar atkvæðaseðlar eru teknir úr íláti því sem þeir eru settir í úr atkvæðakössum. Þá skulu seðlarnir flokkaðir að umboðsmönnum viðstöddum. Komi yfirkjörstjórn, eftir atvikum umdæmiskjörstjórn, og umboðsmönnum lista saman um að kjörseðill sé ógildur skal listinn talinn ógildur. Verði ágreiningur innan umdæmiskjörstjórnar eða á milli umdæmiskjörstjórnar og umboðsmanns um það hvort kjörseðill er gildur eða ógildur skal umdæmiskjörstjórnin senda hann til yfirkjörstjórnar til að úrskurða um gildi hans. Verði ágreiningur milli yfirkjörstjórnar og umboðsmanna um gildi kjörseðils skal halda slíkum seðlum til haga. Eiga umboðsmenn rétt á að innsigla umslög með ágreiningsseðlum.

Umboðsmönnum skal gefast kostur á að vera viðstaddir þegar landskjörstjórn kemur saman til að úthluta þingsætum. Komi upp ágreiningur milli umboðsmanna og landskjörstjórnar um úrskurð sem varðar úthlutun þingsæta eiga umboðsmenn rétt á að fá bókaðan ágreining sinn í gerðabók landskjörstjórnar. Ef kosning þingmanns eða lista er kærð til Alþingis skal innanríkisráðuneytið gera umboðsmönnum viðkomandi lista það kunnugt.

5.1.2.7 Lögreglustjórar

Í 119. gr. laga nr. 24/2000 er kveðið á um að kærur um brot á lögnum, að svo miklu leyti sem þau heyra ekki undir úrskurð sveitarstjórna, kjörstjórna eða Alþingis, skuli beina til hlutaðeigandi lögreglustjóra og fer um þau að hætti sakamála. Fyrst og fremst eru það því kærur vegna brota á refsíákvæðum laganna í XXV. kafla þeirra sem eiga undir lögreglustjóra. Er þar kveðið á um að það varði við nánar tiltekna refsingar. Í dæmaskyni má nefna að samkvæmt lögnum varðar það sektum ef t.d. fyrirskipaðri framkvæmd laganna er vísvitandi hagað ólöglega eða hún vanrækt, frambjóðandi vitandi vits býður sig fram þrátt fyrir að vera ekki kjörgengur, kjósandi ónýtir eða sýnir kjörseðil sinn viljandi eða gerir sér upp forföll til að fá aðstoð við kosningar. Þá varðar það fangelsi ef maður t.d. beitir þvingunarráðstöfunum eða ofbeldi eða hótunum um ofbeldi til að raska kosningafrelsi manns, annaðhvort á þann hátt að meina honum að greiða atkvæði eða neyða hann til að greiða atkvæði á annan veg en hann vill.

5.1.2.8 Alþjóðlegir eftirlitsmenn

Sem aðildarríki að Sameinuðu þjóðunum, Evrópuráðinu og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE/ODIHR) hefur Ísland skuldbundið sig með ýmsum alþjóðlegum samningum til að bjóða og taka við innlendum sem erlendum eftirlitsmönnum við kosningar hér á landi. Sérfræðinganefnd ÖSE/ODIHR hefur tvívegis verið viðstödd alþingiskosningar á Íslandi, fyrst við kosningarnar 25. apríl 2009 og síðan 27. apríl 2013.

Mikilvægasti samningurinn hvað varðar eftirlit við kosningar er svokallað Kaupmannahafnarskjal. Í 8. gr. samningsins segir að „aðildarríki ættu að hafa í huga að viðurvist eftirlitsmanna, bæði innlendra og erlendra, geti bætt framkvæmd kosninga í því ríki sem þær fara fram. Af þeim sökum bjóða þau eftirlitsmönnum frá hverju aðildarríki ÖSE/ODIHR“. Skjalið var samþykkt á ráðstefnu utanríkisráðherra aðildarlanda ÖSE/ODIHR í Kaupmannahöfn 5. júní 1990. Ísland hefur ekki tekið upp í kosningalöggjöf sína ákvæði til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar sínar um

heimild innlendra sem erlendra eftirlitsmanna til að vera viðstaddir kosningar hér á landi.

5.1.3 Kosningar til sveitarstjórna

5.1.3.1 Helstu frávik frá reglum um framkvæmd alþingiskosninga

Framkvæmd kosninga til sveitarstjórna er að mestu sú hin sama og þegar um er að ræða alþingiskosningar. Skipulag þeirra er þó um sumt öðruvísi. Ræðst það einkum af því að kosning innan sveitarstjórnar hefur, eðli málsins samkvæmt, ekki þýðingu á kjör fulltrúa utan sveitarfélagsins. Er því hvorki þörf á sérstakri kjörstjórn sem nær til landsins alls né stærri eininga eins og kjördæma. Yfirkjörstjórn sveitarfélags við sveitarstjórnarkosningar fer því með verkefni sem við alþingiskosningar dreifast á milli landskjörstjórnar, yfirkjörstjórnar kjördæmisins og yfirkjörstjórnar sveitarfélagsins. Þá fjallar Alþingi ekki um kærur vegna sveitarstjórnarkosninga heldur er sérstakri nefnd, sem sýslumaður skipar til, ætlað það hlutverk. Úrskurðum nefndarinnar má síðan í ákveðnum tilvikum kæra til innanríkisráðuneytisins. Hér á eftir verður stuttlega gerð grein fyrir helstu stofnunum sem sjá um framkvæmd sveitarstjórnarkosninga með áherslu á framangreind atriði.

5.1.3.2 Kjörstjórnir

5.1.3.2.1 Undirkjörstjórnir

Á sama hátt og þegar um er að ræða kosningar til Alþingis er kveðið á um í lögum nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna, að hvert sveitarfélag sé ein kjördeild, nema sveitarstjórn hafi ákveðið að skipta því í fleiri kjördeildir. Þá kýs sveitarstjórn jafnframt þrjá menn til setu í undirkjörstjórnnum og skal kjósa jafnmargar undirkjörstjórnir og fjöldi kjördeilda er. Sé sveitarfélagi ekki skipt í fleiri kjördeildir gegnir „kjörstjórn“ störfum yfir- og undirkjörstjórna og er þá aðeins ein kjörstjórn sem sinnir öllum verkefnum sem falin eru kjörstjórnnum í lögnum. Einnig er kveðið á um að sveitarstjórn geti ákveðið að sama kjörstjórn stýri kosningum til sveitarstjórnar og kosningum til Alþingis. Hafa ber í huga í þessu samhengi að sveitarfélög landsins eru mjög mismunandi stór og ekki þörf á því í minnstu sveitarfélögnum að hafa margar mismunandi gerðir kjörstjórna.

Fjallað er um verkefni undirkjörstjórnar við atkvæðagreiðslu í IX. kafla laganna og eru þau að meginstefnu til þau sömu og þegar um er að ræða alþingiskosningar.

5.1.3.2.2 Hverfiskjörstjórnir

Eins og þegar um er að ræða alþingiskosningar skal sveitarstjórn kjósa hverfiskjörstjórn þar sem kjördeildir eru fleiri en ein á sama kjörstað. Ólíkt lögum nr. 24/2000 er á hinn bóginn ekki kveðið á um það í lögum nr. 5/1998 að sveitarstjórnir sveitarfélaga sem hafa fleiri en eina kjördeild geti kosið sérstaka kjörnefnd til að hafa umsjón með störfum undirkjörstjórna. Þá er kveðið á um að hverfiskjörstjórnir hafi umsjón með kosningastarfi á kjörstað í umboði yfirkjörstjórnar. Verkefni hverfiskjörstjórna eru að meginstefnu til þau sömu og í tilviki alþingiskosninga.

5.1.3.2.3 Yfirkjörstjórnir

Við sveitarstjórnarkosningar sinnir yfirkjörstjórn sveitarfélags þeim verkefnum sem falin eru slíkum yfirkjörstjórnnum og yfirkjörstjórnnum kjördæma við alþingiskosningar. Þannig er í lögum nr. 5/1998 að finna sambærileg ákvæði og í lögum nr. 24/2000 er lúta að móttöku framboða og úrskurða yfirkjörstjórna þar um. Úrskurðum hennar um kjörgengi verður þó ekki skotið til landskjörstjórnar, eins og þegar um er að ræða alþingiskosningar, heldur til sveitarstjórnar. Úrskurði sveitarstjórn að fulltrúa skorti kjörgengi er unnt að kæra til sýslumanns í samræmi við almenna kæruheimild laganna.

Yfirkjörstjórn lætur gera kjörseðla en innanríkisráðuneytinu er falið það verkefni við alþingiskosningar. Þeir eru síðan afhentir innsiglaðir til undirkjörstjórna. Yfirkjörstjórn ber ábyrgð á að jafnan séu til nægir atkvæðakassar með pokum til afnota í sveitarfélaginu. Innanríkisráðuneytið lætur hverri yfirkjörstjórn í té sérprentun af lögum nr. 5/1998 ásamt skýringum og leiðbeiningum ef þurfa þykir. Yfirkjörstjórn skal sjá til þess að undirkjörstjórnir fái slíka sérprentun. Þá sendir ráðuneytið yfirkjörstjórnnum einnig nægilega mörg eintök kosningaleiðbeininga en yfirkjörstjórnir senda þær undirkjörstjórnnum.

Yfirkjörstjórn er falið að úrskurða um ýmis vafaatriði sem upp kunna að koma hjá undirkjörstjórnnum. Hafi kjósandi sent frá sér utankjörfundaratkvæði sem ratar til kjördeildar þar sem hann er ekki á kjörskrá skal senda það til yfirkjörstjórnar. Verði ágreiningur milli kjörstjórnar og umboðsmanns lista eða innan kjörstjórnar um það hvort utankjörfundaratkvæði sé gilt skal yfirkjörstjórn úrskurða um gildi þess.

Þegar atkvæðagreiðslu er lokið eru atkvæðakassar og helstu kjörgögn send til yfirkjörstjórnar líkt og í tilviki alþingiskosninga. Þá fer yfirkjörstjórn með talningu atkvæða á sama hátt. Komi upp ágreiningur milli yfirkjörstjórnar og umboðsmanns lista um það hvort kjörseðill sé gildur eða ógildur er ágreiningsseðlinum haldið til haga. Að talningu lokinni setur yfirkjörstjórn alla notaða kjörseðla undir innsigli og varðveitir þá. Að kærufresti loknum eða að fullnaðarúrskurði uppkveðnum um

kosninguna, hafi hún verið kærð, skal yfirkjörstjórn eyða hinum innsigliðu kjörseðlum.

Yfirkjörstjórn gefur út kjörbréf til aðalfulltrúa í sveitarstjórn og jafnmargra varamanna og sendir nýkjörinni sveitarstjórn greinargerð um úrslit kosninga. Landskjörstjórn er falið þetta hlutverk við framkvæmd alþingiskosninga.

Eins og nánar greinir í kafla 7.3.5 hér síðar er almenna heimild vegna framkvæmdar sveitarstjórnarkosninga að finna í 93. gr. laga nr. 5/1998 og er framkvæmd yfirkjörstjórna kæránleg samkvæmt umræddri heimild. Verði uppkosning nauðsynleg fyrir það að kosning er úrskurðuð ógild skal sitjandi sveitarstjórn í samráði við yfirkjörstjórn boða til nýrra kosninga í sveitarfélagi.

5.1.3.3 Sveitarstjórnir

Eins og þegar um alþingiskosningar er að ræða gera sveitarstjórnir kjörskrár fyrir sveitarstjórnarkosningar á grundvelli kjörskrárstofna sem Þjóðskrá Íslands lætur þeim í té. Er kjörskrárgerð, og reglum um leiðréttingu kjörskrár, að meginstefnu til eins hagað og þegar alþingiskosningar um er að ræða. Sveitarstjórnir ákveða fjölda kjördeilda í sveitarfélagi og staðsetningu kjörstaða og kjósa til undirkjörstjórna og hverfiskjörstjórna eins og fyrir alþingiskosningar. Á hinn bóginn er þeim einnig falið að kjósa til yfirkjörstjórna. Sérstaklega er tekið fram í lögum nr. 5/1998 að kjörstjórnir séu í störfum sínum óháðar ákvörðunarvaldi sveitarstjórnar og að sveitarstjórn geti ákveðið að sama kjörstjórn stýri kosningum til sveitarstjórna og kosningum til Alþingis.

Úrskurði yfirkjörstjórnar um kjörgengi má skjóta til sveitarstjórnar, en þann úrskurð má kæra samkvæmt almennri kærueimild laganna, sbr. kafla 7.3.5., hér síðar. Sé kosning úrskurðuð ógild lætur fráfarandi sveitarstjórn ekki af störfum fyrr en kosning hefur farið fram að nýju og nefndin úrskurðað um kærur sem fram kunna að koma vegna hennar. Verði uppkosning nauðsynleg fyrir það að kosning er úrskurðuð ógild skal sitjandi sveitarstjórn í samráði við yfirkjörstjórn boða til nýrra kosninga í sveitarfélagi.

5.1.3.4 Innanríkisráðuneytið

Samkvæmt 35. tölul. 4. gr. forsetaúrskurðar nr. 71/2013 fer innanríkisráðuneytið með verkefni þess ráðuneytis sem vísað er til í lögum nr. 5/1998. Ráðuneytið fer með sambærileg verkefni og þegar um er að ræða kosningar til Alþingis. Það skal innan ákveðins tímamarks birta í útvarpi og dagblöðum auglýsingu um framlagningu

kjörskráa. Þá lætur ráðuneytið kjörstjórnnum í té sérprentun af lögum og kosninga-leiðbeiningar. Í lögnum segir að um kjörgögn við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, gerð þeirra og meðferð fari eftir lögum um kosningar til Alþingis en samkvæmt þeim lögum skal ráðuneytið láta í té kjörgögn við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.

Almenna kærueimild vegna framkvæmdar sveitarstjórnarkosninga er að finna í 93. gr. laga nr. 5/1998. Sérstök nefnd skal samkvæmt heimildinni úrskurða um kærur vegna framkvæmdarinnar en úrskurðum nefndarinnar má skjóta til innanríkisráðuneytisins. Ráðuneytið hefur því úrskurðarvald um sveitarstjórnarkosninga sem það hefur ekki í tilviki alþingiskosninga. Ákveðnar takmarkanir gilda um ákvarðanir sveitarstjórna sem teknar eru á meðan kærur eru til meðferðar en ráðuneytinu er heimilt að veita undanþágur frá þeim. Úrskurðum sveitarstjórna um kjörgengi má skjóta til innanríkisráðuneytisins.

5.1.3.5 Sýslumaður, hreppstjórar og kjörstjórar

Eins og við alþingiskosningar er kveðið á um það í lögum nr. 5/1998 að sýslumaður skuli hafa eftirlit með því að kjörskrá hafi verið útbúin tímanlega. Þá segir í lögnum að um kjörgögn við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, gerð þeirra og meðferð fari eftir lögum um kosningar til Alþingis. Lætur innanríkisráðuneytið því sýslumönnum í té kjörgögn vegna utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Þeir koma slíkum gögnum síðan til hreppstjóra og skipstjóra á skipum í siglingum erlendis eða á fjarlægum miðum. Þá segir í lögnum að um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar fari, að öðru leyti en vegna afmarkaðra sérreglna, eftir lögum um kosningar til Alþingis. Sjá kjörstjórar því um framkvæmd atkvæðagreiðslu eins og nánar greinir í kafla 7.2.4, þar á meðal sýslumenn og þeir sem hann skipar til þess verks.

Samkvæmt almennri kærueimild um framkvæmd sveitarstjórnarkosninga skal sýslumaður taka við kæru og skipa þriggja manna nefnd til að úrskurða um kæruefni, sbr. kafla 5.1.3.6 hér á eftir.

5.1.3.6 Sérstök kærunefnd

Almenna kærueimild um framkvæmd sveitarstjórnarkosninga er að finna í 93. gr. laga nr. 5/1998. Þar er kveðið á um að sá sem vilji kæra sveitarstjórnarkosningar skuli afhenda kæru sína hlutaðeigandi sýslumanni innan sjö daga frá því að lýst var úrslitum kosninga. Viðkomandi sýslumaður skipi þriggja manna nefnd til að úrskurða um kæruefnið þegar honum hafi borist kæra. Skal leitað umsagnar yfirkjörstjórna um kæru og skal hún láta uppi álit sitt innan viku frá því að hún fékk kærana og kjörnefnd kveða upp úrskurð sinn innan viku þar frá. Úrskurði nefndarinnar má síðan skjóta til

ráðuneytisins. Úrskurðarvaldi vegna framkvæmdar sveitarstjórnarkosninga er því hagað öðruvísi en vegna alþingiskosninga þar sem Alþingi sjálf fjallar um kosningakætur.

5.1.3.7 Umboðsmenn stjórnmalasamtaka

Í VI. kafla laga nr. 5/1998 er m.a. fjallað um umboðsmenn stjórnmalasamtaka sem bjóða fram til sveitarstjórna. Eru reglur þær sem gilda um umboðsmenn að mestu sambærilegar reglum sem gilda um sama efni varðandi alþingiskosningar. Á sama hátt er gert ráð fyrir að þeir geti verið viðstaddir framkvæmd kosninganna á ýmsum stigum og komið á framfæri athugasemdum sínum. Að því leyti sem reglur um umboðsmenn eru öðruvísi en við alþingiskosningar má nefna að umboðsmenn geta skotið ágreiningi við yfirkjörstjórnir um kjörgengi frambjóðenda til sveitarstjórnir en úrskurði sveitarstjórnar um að frambjóðanda skorti kjörgengi má síðan kæra samkvæmt almenntri kæruheimild laganna.

Komi upp ágreiningur innan kjörstjórnar eða milli kjörstjórnar og umboðsmanns lista um gildi utankjörfundaratkvæðis skal það bókað í gerðabók og skal síðan yfirkjörstjórn úrskurða um gildi þess, á sama hátt og í tilviki alþingiskosninga. Komi upp sambærilegur ágreiningur um gildi kjörseðils fyrir yfirkjörstjórn skal honum haldið til haga. Umboðsmenn geta síðan látið reyna á slíkan ágreining með kæru samkvæmt almenntri kæruheimild laganna.

5.1.4 Framkvæmd kosninga til embættis forseta Íslands

5.1.4.1 Helstu frávik frá reglum um framkvæmd alþingiskosninga

Í lögum nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands, er fjallað um framkvæmd kosninga til embættis forseta Íslands. Samkvæmt þeim gilda lög nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, að mestu um framkvæmd kosninga til forseta Íslands. Er kveðið á um að undirkjörstjórnir og yfirkjörstjórnir séu þær sömu og við alþingiskosningar. Framkvæmd kosninganna er því hagað eftir kjördæmum og sveitarfélögum eins og í alþingiskosningum þótt forseti sé kosinn landskjöri þar sem landið er í raun eitt kjördæmi. Helsta frávik laganna er að Hæstarétti Íslands er falið að fjalla um annmarka á framkvæmd forsetakosninga.

Kveðið er á um að ráðuneytið sjái um gerð og prentun kjörseðla og sendingu þeirra til yfirkjörstjórna sem síðan annist framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og kjörseðla til alþingiskosninga. Um kosningarathöfnina sjálfa, sem og undirbúning hennar, atkvæðagreiðslu utan kjörstaða og á kjörstað fer að öðru leyti samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis eins og við á. Yfirkjörstjórn tekur við

atkvæðakössum og öðrum kjörgögnum og telur atkvæði í samræmi við ákvæði sömu laga. Þá er kveðið á um að kaflar kosningalaganna er lúta að skýrslum til Hagstofu, óleyfilegum kosningaáróðri og kosningaspjöllum, kostnaði og refsíákvæðum gildi um forsetakosningar eins og við eigi sem og ákvæði um frestun kosninga.

Ólíkt alþingiskosningum er framboðum til forseta skilað til innanríkisráðuneytisins. Þá skal yfirkjörstjórn að lokinni talningu senda Hæstarétti eftirrit af gerðabók sinni ásamt þeim kjörseðlum sem ágreiningur hefur verið um.

5.1.4.2 Hæstiréttur Íslands

Þegar Hæstiréttur hefur fengið í hendur eftirrit gerðabóka allra yfirkjörstjórna og ágreiningsseðla, boðar hann forsetaefni eða umboðsmenn þeirra til fundar þar sem hann úrskurðar um gildi ágreiningsseðla, lýsir úrslitum kosninganna og gefur út kjörbréf handa því forsetaefni sem hæstri atkvæðatölu hefur náð. Staðfest eftirrit af kjörbréfi forseta sendir Hæstiréttur þeim ráðherra sem fer með málefni embættis forseta Íslands og forseta Alþingis. Í lögnum er kveðið á um að kærur um ólögmati forsetakjörs, aðrar en refsikærur, skuli senda Hæstarétti eigi síðar en fimm dögum fyrir framangreindan fund réttarins þar sem lýsa á úrslitum kosninganna.

5.1.5 Framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna

5.1.5.1 Helstu frávík frá reglum um framkvæmd alþingiskosninga

Um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna er fjallað í lögum nr. 91/2010. Taka lögin til annars vegar ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslna sem Alþingi ályktar um að skuli halda og hins vegar atkvæðagreiðslur sem fram fara skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar. Í meginatriðum vísa lögin til þeirra reglna sem gilda um framkvæmd alþingiskosninga. Um kosningarrétt og kjörskrár er þannig að meginstefnu til vísað til framkvæmdar við alþingiskosningar. Þá er mælt fyrir um að undirkjörstjórnir, yfirkjörstjórnir og landskjörstjórnir auk kjördæma skuli vera þau sömu og við alþingiskosningar, þótt í raun sé landið eitt kjördæmi við úrslit atkvæðagreiðslu.

Helstu frávík frá reglum um alþingiskosningar varða undirbúning kosninga og kærur vegna þeirra. Lögin fela Alþingi annars vegar og innanríkisráðuneytinu hins vegar ákveðin undirbúningsverkefni við þjóðaratkvæðagreiðslna. Fer Alþingi með slík verkefni vegna ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslna sem þingið ályktar um að skuli fara fram en ráðuneytið við atkvæðagreiðslna á grundvelli stjórnarskrárinnar. Þá er landskjörstjórn falið að úrskurða um kærur um ólögmati atkvæðagreiðslu aðrar en refsikærur.

5.1.5.2 Alþingi

Lögin taka m.a. til ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslna sem Alþingi ályktar um að skuli framkvæma. Í þingsályktun um slíka þjóðaratkvæðagreiðslu skal, að fenginni umsögn landskjörstjórnar, kveðið á um orðalag og framsetningu þeirrar spurningar sem lögð er fyrir kjósendur. Alþingi ákveður kjördag í tilviki slíkra þjóðaratkvæðagreiðslna. Þá skal þingið standa fyrir víðtækri kynningu á því málefni sem borið er undir þjóðaratkvæði í samræmi við reglur sem forsætisnefnd Alþingis setur.

5.1.5.3 Innanríkisráðuneytið

Ef um er að ræða þjóðaratkvæðagreiðslu sem fram fer á grundvelli ákvæða stjórnarskrárinnar skal innanríkisráðuneytið ákveða orðalag og framsetningu spurningar á kjörseðli. Ráðuneytið ákveður kjördag í tilviki slíkrar þjóðaratkvæðagreiðslu. Ráðuneytið skal senda öllum heimilum í landinu tiltekna upplýsingar um gildi laga sem synjað hefur verið staðfestingar af forseta lýðveldisins.

Þá setur ráðherra nánari reglur um útlit og frágang kjörseðla allra þjóðaratkvæðagreiðslna sem lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna taka til. Ráðuneytið lætur yfirkjörstjórnnum í té kjörseðla sem nota skal við þjóðaratkvæðagreiðsluna. Yfirkjörstjórnir annast framsendingu þeirra til undirkjörstjórna með sama hætti og við alþingiskosningar.

5.1.5.4 Kjörstjórnir

Í lögnum er kveðið á um að undirkjörstjórnir, yfirkjörstjórnir og landskjörstjórn séu hinar sömu og við alþingiskosningar. Kjörstjórnir sinna að meginstefnu til sömu verkefnum og við alþingiskosningar. Landskjörstjórn skipar þó umboðsmenn í hverju kjördæmi sem hafa það hlutverk að gæta ólíkra sjónarmiða við atkvæðagreiðsluna, talningu atkvæða og úrlausn ágreiningsmála. Þá lýsir landskjörstjórn úrslitum þjóðaratkvæðagreiðslu sem ráðuneytið auglýsir síðan. Kærur um ólögmati atkvæðagreiðslunnar, aðrar en refsikærur, skulu sendar landskjörstjórn til úrlausnar.

5.1.6 Ábendingar og athugasemdir

Í álit kjörbréfanefndar Alþingis árið 2013 kom m.a. fram að þörf væri á að samræma betur verklag milli kjördæma og kjörstaða, bæði hvað varðaði framkvæmd kosninga og úrvinnslu kjörgagna. Í minnisblaði landskjörstjórnar til forsætisnefndar Alþingis 30. nóvember 2009 eru talin upp ýmis atriði sem lúta að athugun á tæknilegum þáttum

við framkvæmd alþingiskosninga og skipulagi þeirra. Benti landskjörstjórn á að tilefni væri til að endurskoða m.a. stjórnsýslu við framkvæmd alþingiskosninga, kjörskrárgerð, reglur um framboð, kjörfundi og framkvæmd talningar, kosningakærur, meðferð þeirra og úrskurði Alþingis um lögmæti kosninga og aðgangi kosningaeftirlitsmanna að undirbúningi og framkvæmd kosninga. Landskjörstjórn ítrekaði umrædd sjónarmið í bréfi 6. maí 2013.

Í kjölfar forsetakosninga árið 2012 benti umboðsmaður Alþingis á að ákveðin óvissa væri uppi um það hvaða málsmeðferðarreglur giltu um yfirkjörstjórnir sem og um hlutverk og valdsvið innanríkisráðuneytisins við framkvæmd kosninga. Varðandi síðara atriðið benti umboðsmaður á að ekki væri nægjanlega skýrt hvaða hlutverk og valdsvið innanríkisráðuneytið hefði gagnvart yfirkjörstjórnnum við undirbúning forsetakosninga, t.d. ef upp kæmi sú staða að ráðuneytið yrði ósammála niðurstöðu yfirkjörstjórnar um vottun á listum eða teldi að yfirkjörstjórn hefði ekki fylgt réttum málsmeðferðarreglum við afgreiðslu málsins. Í niðurlagi bréfs umboðsmanns eru rakin þau efnisatriði sem athuga þyrfti sérstaklega hvort ekki ætti að vera nánari reglur, eftir atvikum í lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum. *Í fyrsta lagi* hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörstjórnnum bæri að fara eftir í störfum sínum. *Í öðru lagi* aðkomu innanríkisráðuneytis að undirbúningi forsetakosninga. *Í þriðja lagi* hvort yfirkjörstjórnir sem Alþingi kysi væru hluti af stjórnsýslu ríkisins og lytu þannig almennum stjórnsýslureglum. *Í fjórða lagi* hvort tilefni væri til þess að taka skýra afstöðu til þess í lögum hvaða málsmeðferðarreglur skyldu gilda í störfum yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar þegar fjallað væri um alþingiskosningar.

Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE/ODIHR) gerði úttekt á framkvæmd kosninga til Alþingis 2009 og 2013. Í skýrslu stofnunarinnar árið 2009 er vikið að flestum þáttum alþingiskosninga það ár. Taldi stofnunin m.a. tímabært að huga að því að í kosningalögum væru ákvæði sem heimiluðu óháðum eftirlitsaðilum að fylgjast með framkvæmd kosninga. Bent var á að Ísland hefði ekki lögfest ákvæði 8. gr. Kaupmannahafnarskjalsins svo að fulltrúar almennings og alþjóðastofnana hefðu heimild til að vera viðstaddir framkvæmd kosninga í landinu. Þá mætti kanna hvort rétt væri að styrkja hlutverk landskjörstjórnar í því skyni að bæta kosningaframkvæmd, gera ákvæði um skráningu framboðslista traustari og lagaákvæði um undirbúning talningar skýrari, athuga hvort ekki væri rétt að setja sérstök tímamörk um framlagningu á kærur og afgreiðslu þeirra og hvort endurskoða ætti lagaákvæði um kosningakærur og meðferð þeirra.

Í skýrslu Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu um framkvæmd alþingiskosninganna 2013 var einnig vikið að hliðstæðum atriðum og nefndin fjallaði um í skýrslu sinni 2009. Voru sérstaklega áréttáðar ábendingar um að huga þyrfti

að sérstökum ákvæðum í kosningalöggjöf sem heimilaði óháðum eftirlitsaðilum að fylgjast með framkvæmd alþingiskosninga, styrkja lagaákvæði um hlutverk landskjörstjórnar gagnvart undir- og yfirkjörstjórnnum, endurskoða löggjöf til að tryggja sérstaklega réttinn til að skjóta ákvörðunum er tengjast kosningum til dómstóla sem endanlegs valds.

5.1.7 Samantekt og tillögur

5.1.7.1 Helstu tillögur

Svo sem að framan greinir hafa ýmsar athugasemdir verið gerðar við skipulag kosninga hér á landi. Lúta þær m.a. að því að á það skorti að ein stofnun hafi það hlutverk að hafa umsjón með framkvæmd kosninga og að verkaskipting sé að einhverju marki óljós. Þá þurfi að tryggja að meðferð kærumála sé samræmd og vönduð. Í þeim tilgangi að efla umsjón með framkvæmd kosninga og samræma verklag er lagt til að landskjörstjórn verði falið slíkt hlutverk auk þess sem eiginleg stjórnsýsluverkefni innanríkisráðuneytisins vegna kosninga færist til landskjörstjórnar. Leiðir af þeirri tilhögun að landskjörstjórn mun taka við tilkynningum um viðurkenningu stjórnmalasamtaka og halda skrá yfir þau. Í þessu felst jafnframt að störf yfirkjörstjórna verða einfölduð.

Þó svo að í kosningum sé talað um yfirkjörstjórnir sveitarfélaga og yfirkjörstjórnir kjördæma hefur slíkt almennt ekki valdið ruglingi í framkvæmd. Ekki er því ástæða til þess að leggja til breytingar á heiti yfirkjörstjórna sveitarfélaga. Að sett verði í lög sérstök ákvæði um eftirlitsmenn og komið á fót sérstakri úrskurðarnefnd kosningamála er fjalli um nánar tilgreind ágreiningsmál. Þær tillögur vinnuhópsins sem lúta að breyttum verkefnum einstakra stofnana eru að öðru leyti eftirfarandi, en nánar er fjallað um tilefni og efni sumra þeirra í öðrum köflum skýrslu þessarar eins og við á.

5.1.7.2 Landskjörstjórn

Í þeim tilgangi að auka eftirlit og samræmingu á framkvæmd kosninga er lagt til að landskjörstjórn taki við ýmsum verkefnum sem innanríkisráðuneytið fer með nú. Að meginstefnu verður landskjörstjórn sá aðili sem mun annast hina hefðbundnu stjórnsýslu við undirbúning og framkvæmd kosninga. Landskjörstjórn fær jafnframt aukið hlutverk við að halda utan um skráningu viðurkenndra stjórnmalasamtaka og við úthlutun listabókstafa.

Lagt er til að núverandi ákvæði um kosningu landskjörstjórnar verði óbreytt. Þannig mun Alþingi kjósa fimm menn í landskjörstjórn eftir hverjar almennar alþingiskosningar og jafnmarga til vara.

Formaður: Í samræmi við núverandi framkvæmd verið tekið fram að formaður landskjörstjórnar verði kjörinn á fyrsta fundi hennar. Í ljósi breytts hlutverks landskjörstjórnar mun starf formanns verða umfangsmeira en nú er.

Áheyrnarfulltrúar: Þau stjórnmalasamtök sem eiga fulltrúa á Alþingi og fá ekki kjörinn fulltrúa í landskjörstjórn hafa heimild til þess að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu í henni. Samband íslenskra sveitarfélaga fái einnig slíkan áheyrnarfulltrúa.

Framkvæmdastjóri: Gert er ráð fyrir því að forseti Alþingis feli starfsmanni skrifstofu Alþingis að gegna störfum framkvæmdastjóra landskjörstjórnar. Sambærilegt ákvæði er ekki að finna í núgildandi lögum en það er í samræmi við framkvæmd laganna til þessa. Skal framkvæmdastjórinn annast daglegan rekstur og aðra umsýslu samkvæmt lögum eftir nánari fyrirmælum landskjörstjórnar.

Innanríkisráðuneyti: Með auknum verkefnum landskjörstjórnar má búast við því að hún þurfi á aukinni aðstöðu og starfsfólki að halda. Gert er ráð fyrir að kostnaður af framkvæmd kosninga muni sem fyrr falla á tiltekið ráðuneyti á fjárlögum. Því er lagt til að ráðuneytið sjái landskjörstjórn fyrir skrifstofuaðstöðu og sé henni til aðstoðar um önnur atriði er lúta að rekstri hennar.

Verkefnisstjórn kosningamála: Við undirbúning alþingiskosninga, framboðs og kjörs forseta og þjóðaratkvæðagreiðslna verði sérstök verkefnisstjórn kosningamála komið á fót sem landskjörstjórn til stuðnings. Verkefnisstjórnin verður þannig til að landskjörstjórn óskar eftir tilnefningum nánar tilgreindra aðila. Lagt er til að formaður landskjörstjórnar verði í verkefnisstjórninni og stýri störfum hennar. Ráðuneytið tilnefni einn til tvo, Samband íslenskra sveitarfélaga tilefni einn og sýslumannafélagið einn. Með verkefnisstjórninni vinni einnig framkvæmdastjóri landskjörstjórnar.

Hlutverk landskjörstjórnar: Meginhlutverk landskjörstjórnar mun samkvæmt tillögum vinnuhópsins felast í að samræma undirbúning og framkvæmd kosninga. Í því felst t.a.m. að gefa út handbók og leiðbeiningar, annast fræðslu, setja viðmið fyrir góða framkvæmd, eiga samskipti við þá aðila sem koma að undirbúningi kosninga, almenn fræðsla og rannsóknir á sviði kosningamála. Er gert ráð fyrir að landskjörstjórn geti gefið kjörstjórnnum almenn fyrirmæli um undirbúning og framkvæmd kosninga. Lögð er áhersla á að um er að ræða almenn fyrirmæli, t.a.m. um tilhögun atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, verklag við yfirferð framboða, og uppgjör og talningu atkvæða, o.fl. þess háttar. Með vísan til gildandi laga eru helstu verkefni landskjörstjórnar að öðru leyti þau að:

- a) ákveða mörk kjördæma í Reykjavík og auglýsa þau, sbr. 7. gr. laga um kosningar til Alþingis,

- b) endurskoða fjölda kjördæmissæta í kjördæmum, sbr. 9. gr. laga um kosningar til Alþingis og 3. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar,
- c) halda skrá yfir viðurkennd stjórnmalasamtök og taka við tilkynningum frá nýjum stjórnmalasamtökum og úthluta þeim listabókstaf, sbr. 30.–32. gr. frumvarpsins,
- d) auglýsa hvaða framboðslistar verða í kjöri við komandi alþingiskosningar, sbr. j-lið 23. gr. frumvarpsins,
- e) auglýsa hvenær almennar reglulegar kosningar skulu fara fram, sbr. 2. mgr. 20. gr. laga um kosningar til Alþingis,
- f) auglýsa útgáfu kjörskrár, sbr. 17. gr. frumvarpsins,
- g) láta gera kjörseðla fyrir atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og kveða nánar á um gerð kjörgagna við atkvæðagreiðsluna,
- h) láta gera atkvæðaseðla sem notaðir verða við atkvæðagreiðslu á kjörfundi,
- i) úthluta þingsætum, sbr. 106.–110. gr. laga um kosningar til Alþingis.
- j) gefa út kjörbréfa til kjörinna þingmanna, sbr. 111. gr. laga um kosningar til Alþingis.
- k) taka við kærum út af gildi kosninganna, sbr. 46. gr. frumvarpsins.
- l) veita Alþingi upplýsingar og aðstoð við yfirferð þess á kjörbréfum og við meðferð þess á einstökum kærum um gildi kosninga, sbr. 47. gr. frumvarpsins,
- m) gefa út reglur og fyrirmæli til kjörstjórna og þeirra sem koma að framkvæmd kosninga,
- n) gefa út leiðbeiningar og fræðsluefni,
- o) sinna rannsóknum á sviði kosninga.

5.1.7.3 Innanríkisráðuneyti

Áfram er byggt á því að ráðherra fari með yfirstjórn kosningamála, sbr. 14. stjórnarskrárinnar og 1. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Um stjórnunar- og eftirlitsheimildir ráðherra t.a.m. gagnvart landskjörstjórn, fari eftir því sem segir í IV. kafla laga um Stjórnarráð Íslands. Af þeirri skipan leiðir að:

- a) á vegum ráðuneytisins verður áfram unnið að stefnumótun.
- b) ráðuneytið gefur út reglugerðir sem landskjörstjórn eða Þjóðskrá Íslands hefur gert tillögur um samkvæmt nánari fyrirmælum í einstökum ákvæðum laganna,
- c) ráðuneytið útvegar landskjörstjórn aðstöðu fyrir skrifstofuhald, þ.m.t. húsnaði,

- d) ráðuneytið hefur eftirlit með stjórnarsýslu kosningamála í samræmi við IV. kafla laga um Stjórnarráð Íslands,
- e) í framkvæmd verður fjárlagaliðurinn kosningar áfram undir umsjón ráðuneytisins, enda falla þar undir ýmis viðfangsefni, svo sem störf landskjörstjórnar, sýslumanna og sveitarstjórna.

5.1.7.4 Yfirkjörstjórnir

Gert er ráð fyrir að Alþingi kjósi áfram yfirkjörstjórnir með sama hætti og áður og að þær hafi að meginstefnu öll sömu verkefni og við kosningar til Alþingis. Þær úrskurða jafnframt um gildi framboðs. Slíkum ágreiningi verður skotið til sérstakrar úrskurðarnefndar, sbr. kafli 5.1.7.10. Yfirkjörstjórnir tilkynna landskjörstjórn um afgreiðslu sína á einstökum framboðum. Þegar fyrir liggur hvaða stjórn málasamtök bjóða fram lista við alþingiskosningar birtir landskjörstjórn auglýsingu í Lögbirtingablaði og á vef sínum og kosningavef innanríkisráðuneytis. Landskjörstjórn endurskoðar ekki ákvarðanir yfirkjörstjórna um gildi framboða. Á hinn bóginn er gert ráð fyrir að landskjörstjórn geti, ef hún telur að slíkir annmarkar séu á málsmeðferð yfirkjörstjórnar, vísað málinu til úrskurðarnefndar kosningamála.

5.1.7.5 Sýslumenn

Sýslumenn gegna áfram mikilvægu hlutverki við framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og eru ekki lagðar til breytingar á hlutverki þeirra við atkvæðagreiðsluna. Á hinn bóginn er, í ljósi sjónarmiða Sambands íslenskra sveitarfélaga, sbr. kafla 2.2.4 hér að framan, lagt til stuðlað verði að því að sveitarfélög fái aukið hlutverki við framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.

Að meginstefnu miða þær breytingar sem snerta sýslumenn að því að skýra betur einstök ákvæði XII. kafla laganna um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Í kafla 5.6. hér á eftir er lýst nánar lagaákvæðum um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og þeim breytingum sem lagðar eru til á framkvæmd atkvæðagreiðslunnar. Að því er varðar skipulag stjórnarsýslunnar eru eftirfarandi breytingar lagðar til á lögum um kosningar til Alþingis:

- a) Ákvæði 29. gr. um að sýslumenn hafi eftirlit með samningu kjörskráa falli brott. Það þykir ekki lengur eiga við auk þess sem gert er ráð fyrir því að kjörskrárgerðin sjálf verði hjá Þjóðskrá Íslands.
- b) Áhersla er lögð á að sýslumenn séu kjörstjórar og ákveði jafnframt hverjir starfsmanna þeirra og aðrir trúnaðarmenn gegni störfum í umboði þeirra. Þetta þýðir jafnframt að ekki er þörf á taka fram að atkvæðagreiðsla utan

kjörfundar geti farið fram hjá hreppstjórum eða skipstjórum. Það verður því undir mati sýslumanns komið hvort og hvenær rétt er að skipa slíka aðila kjörstjórna

- c) Ákvæði laganna um skipstjóra falli brott. Þess í stað er gert ráð fyrir því að sýslumaður geti þegar svo ber undir skipað einstaka skipstjóra kjörstjóra

Sérstök áhersla er lögð á að sýslumenn geti að ósk sveitarfélaga skipað kjörstjóra, sem getur verið starfsmaður sveitarfélagsins, til þess að annast atkvæðagreiðslu utan kjörfundar í þéttbýliskjörnum utan aðalskrifstofu sýslumanns.

5.1.7.6 Þjóðskrá Íslands

Sú meginbreyting verður á hlutverki Þjóðskrár Íslands að kjörskrárgerðin sjálf verður hjá stofnuninni. Í stað þess að útvega sveitarstjórnnum stofn til kjörskrárgerðar eins og verið hefur verið það í verkhring Þjóðskrár Íslands að semja kjörskrána og viðhalda henni fram á kjördag.

Gert er ráð fyrir því að landskjörstjórn auglýsi útgáfu kjörskrárinnar. VI. kafla laga um kosningar til Alþingis sem fjallar um kjörskrár og gerð þeirra hefur því að megin stefnu verið umskriður í þessu ljósi. Í 9. kafla hér á eftir er nánar lýst þeim breytingum sem lagðar eru til á kjörskrárgerðinni.

5.1.7.7 Sveitarfélög og kjörstjórnir sveitarfélaga

Af breyttu hlutverki Þjóðskrár Íslands, sbr. kafla 5.1.7.6, leiðir að sveitarstjórnir gefa ekki lengur út kjörskrár. Þær gegna hins vegar áfram mikilvægu hlutverki við að koma upplýsingum á framfæri við Þjóðskrár Íslands til leiðréttingar og að hafa þær til sýnis fyrir almenning.

Ekki eru lagðar til efnisbreytingar á aðkomu kjörstjórna sveitarfélaga að framkvæmd kosninga. Vinnuhópurinn telur þó rétt að fellt verði úr gildi ákvæði um það hvenær hverfiskjörstjórnir og undirkjörstjórnir skuli kosnar. Í stað þess að nýta heimild til þess að fresta slíkri kosningu er lagt til kosning þeirra fari fram tímanlega fyrir undirbúning kosninga.

5.1.7.8 Utanríkisráðuneytið

Ekki eru lagðar til breytingar á hlutverki utanríkisráðuneytisins sem áfram mun hafa umsjón með atkvæðagreiðslu utan kjörfundar sem fram fer erlendis. Nokkrar breytingar eru þó lagðar til á þeim ákvæðum sem fjalla um það hvar atkvæðagreiðslan

fari fram. Það þykir t.a.m. ekki eiga við lengur að atkvæðagreiðslan fari fram hjá fastanefnd eða alþjóðastofnunum.

5.1.7.9 Umboðsmenn stjórnmalasamtaka

Engar breytingar eru lagðar til á hlutverki umboðsmanna. Hins vegar er lagt til að auk þess að vísa til starfa umboðsmanna þegar það á við verði fjallað sérstaklega um hlutverk umboðsmanna í einum kafla laganna, en með því fæst betri yfirsýn yfir hlutverk þeirra.

5.1.7.10 Eftirlitsmenn með framkvæmd kosninga

Svo sem fjallað er um í kafla 5.2.8 hefur Ísland hefur ekki tekið upp í kosningalöggjöf sína ákvæði til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar um heimild innlendra sem erlendra eftirlitsmanna til að vera viðstaddir kosningar hér á landi.

Fyrir fimm árum tóku Norðmenn upp í kosningalöggjöf sína heimild til kosningaeftirlits. Heimildin er í 15. kafla laganna (lög um kosningar til þjóðþings, fylkisþings og sveitarstjórna – valglöven) sem er um ýmis sameiginleg ákvæði (greinar 15–10): Er þar gert ráð fyrir því að innlendir og erlendir kosningaeftirlitsmenn frá stofnunum eða samtökum geti fengið heimild ráðuneytisins (*Kommunal- og moderniseringsdepartementet, áður Kommunal- og regionaldepartementet til 1. janúar 2014*) til þess að fylgjast með framkvæmd kosninga til þjóðþings, fylkisþings og sveitarstjórna. Hafi kosningaeftirlitsmenn heimild ráðuneytisins eru sveitarstjórnir skyldugar til að taka á móti þeim og auðvelda þeim allt eftirlitsstarf. Samkvæmt reglugerð nær heimild ráðuneytisins einnig til eftirlits við kosningar til Samþings.

Lagaákvæðið nær jafnt til eftirlits einka- og opinberra stofnana og samtaka. Aftur á móti gildir ákvæðið ekki um eftirlit einstaklinga á eigin vegum. Ekkert bannar þó kjörstjórnnum sveitarfélaga að fræða einstaklinga um framkvæmd kosninga almennt eða heimila þeim að vera viðstaddir á kjörstað um stuttan tíma. Slík nærvera á kjörstað telst ekki vera formlegt kosningaeftirlit.

Í Noregi eru svipaðar reglur og hér á landi um heimild kjósenda til að vera viðstaddir talningu atkvæða og almennt er í framkvæmd mælt til þess að þeim kjósendum sé sýndur skilningur og vinsemd sem áhuga hafa á kosningum. Kosningar eru vitaskuld lýðræðisleg athöfn sem á að fara fram fyrir opnum tjöldum.

Þá segja Norðmenn að tilgangurinn með kosningaeftirliti innlendra sem erlendra stofnana eða samtaka sé að auka tiltrú almennings á allri framkvæmd kosninga, því kosningar fjalli um borgaraleg- og pólitísk grundvallarréttindi sem eftirlitið eigi að vernda. Góð lýðræðisleg framkvæmd kosninga auki virðingu fyrir

tjáningarfrelsi og frjálsri fjölmiðlun, fylgispekt við löggjöf, réttinum til að stofna stjórn málasamtök og kljást um að ná kosningu, sporni gegn mismunun og viðhaldi jafnræði meðal kjósenda og sé vörn gegn ógnunum. Þessi atriði og fleiri grundvallarmannréttindi hafi öll aðildarlönd ÖSE/ODIHR skuldbundið sig til að vernda og fara eftir.

Þeir eftirlitsmenn sem uppfylla kröfur ráðuneytisins fá útgefið sérstakt leyfisbréf og fá afhent sérstakt skírteini til að bera á sér þegar þeir koma fram sem eftirlitsmenn við framkvæmd kosninga. Á skírteininu kemur fram nafn eftirlitsmannsins, fæðingardagur (kennitala) og heiti þeirrar stofnunar eða samtaka sem viðkomandi stendur fyrir. Leyfisbréfið gildir einungis fyrir tiltekna kosningu og er gefið út til handa einstaklingi.

Öllum kjörstjórnnum ber að sjá til þess að eftirlitsmenn hafi greiðan aðgang að öllu sem lítur að kosningunni. Óheimilt er að hefta för eftirlitsmanna um landið vegna kosningarinnar og þeim er frjálst að eiga fundi með þeim stofnunum og samtökum sem þeir kjósa. Eftirlitsmenn ákveða sjálfir hvar og hvað þeir óska eftir að kanna við framkvæmd kosningar. Loks er gert ráð fyrir því að ráðuneytið haldi skrá yfir þá eftirlitsmenn sem fá útgefið leyfisbréf.

Vinnuhópurinn leggur því til að tekin verði upp sambærileg heimild og er í norsku kosningalögunum (valgloven) um kosningaeftirlit.

5.1.7.11 Úrskurðarnefnd kosningamála

Í ljósi ábendinga, t.a.m. frá ÖSE/ODIHR, um úrræði til þess að fá endurskoðaðar ákvarðanir stjórnvalda sem koma að undirbúningi og framkvæmd kosninga til Alþingis er lagt til að unnt verði að skjóta tilgreindum ákvörðunum landskjörstjórnar, yfirkjörstjórna og Þjóðskrár Íslands til sérstakrar úrskurðarnefnd kosningamála. Um skipan nefndarinnar og hlutverk vísast að öðru leyti til skýringa við 117. gr. a frumvarpsins.

Lagt er til að úrskurðarnefnd kosningamála verði einnig falið að úrskurða um tilgreind ágreiningsatriði við undirbúning og framkvæmd laga um kosningar til sveitarstjórna, framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og laga um framboð og kjör forseta Íslands, auk þess að fjalla um gildi þessara kosninga.

Af 46. gr. stjórnarskrárinnar og 36. gr. þingskapa leiðir að Alþingi úrskurðar sjálft um gildi alþingiskosninga, þ.m.t. um kjörgengi og frambjóðendur og hvort nýkosnir þingmenn séu að öðru leyti löglega framboðnir og kosnir. Að óbreyttu mun þessi skipan því áfram gilda. Á hinn bóginn fæst á fyrri stigum undirbúningsins úrræði til þess að fá úrlausn óháðrar úrskurðarnefndar. Með því hefur mál fengið

formlega meðferð áður en það er, eftir atvikum, lagt fyrir Alþingi til endanlegs úrskurðar.

5.1.7.12 Alþingi

Að gildandi stjórnarskrá úrskurðar Alþingi um gildi kosninga. Það fellur utan viðfangsefnis vinnuhópsins að fjalla um eða leggja til breytingar á þeim ákvæðum kosningalöggjafarinnar sem stjórnarskráin geymir.¹¹ Sérstaklega verði kveðið á um það hlutverk landskjörstjórnar að vera Alþingi til aðstoðar við umfjöllun þess um kærur út af gildi kosninga.

Áfram er gert ráð fyrir því að Alþingi kjósi fimm manna landskjörstjórn. Þó er lagt til að formaður verði kosinn sérstaklega. Jafnframt kjósi Alþingi yfirkjörstjórnir með sama hætti og áður.

5.2 Tímáfrestir

5.2.1 Inngangur

Sá hluti undirbúnings kosninga þegar nær dregur kjördegi snýst að verulegu leyti um samskipti kjörstjórna, ýmissa stjórnvalda, stjórnmalasamtaka og kjósenda. Eins og samskiptum þessum er lýst í kosningalögum taka þau nokkrar vikur. Setja lög framangreindum aðilum skorður um það hvenær framkvæma skuli afmarkaða hluta undirbúningsins með því að setja þeim tímáfresti. Þetta skipulag fresta afmarkar tímalínu kosningaundirbúnings en með því að lögfesta frestina er tryggður fyrirsjáanleiki sem er eitt af skilyrðum þess að kosningar geti talist frjálsar og lýðræðislegar.

Vinnuhópurinn leggur til að þónokkrar breytingar verði gerðar á þessu skipulagi. Til skýringar er í eftirfarandi töflu, í kafla 5.2.2 að finna yfirlit yfir fresti samkvæmt núgildandi lögum og þær breytingar sem hópurinn leggur til. Svo sem ráða má af töflunni leggur vinnuhópurinn til að frestir verði framvegis tilgreindir í sólarhringum og verða færð rök fyrir þeirri breytingu í kafla 5.2.6. Samkvæmt gildandi lögum gefst kjósendum kostur á að kjósa utan kjörfundar tiltölulega snemma eða áður en framboðsfrestur rennur út. Eins og greina má í töflunni leggur vinnuhópurinn til

¹¹ Í frumvarpi því sem byggði á tillögum stjórnlagaráðs og meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar flutti 2012, voru m.a. lagðar til breytingar er lutu að skipulagi og framkvæmd alþingiskosninga, sbr. 39.–43. gr. frumvarpsins. Einnig voru í frumvarpinu ný ákvæði um forsetakjör og um kjörtímabil, sbr. 77.–79. gr., og um þjóðaratkvæðagreiðslur, sbr. 65.–67. gr. Í nefndarátliti meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um frumvarpið voru umtalsverðar breytingar lagðar til á frumvarpinu, þar á meðal á tilvitnuðum ákvæðum frumvarpsins um kosningar, sbr. Alþt. 141. löggjafarþing (2012-2013), þskj. 510 og 947.

að kjósendum standi til boða í skemmri tíma að kjósa utan kjörfundar og framboðsfrestur stytur þannig að atkvæðagreiðslan hefjist að meginstefnu til ekki fyrr en framboðsfrestur er liðinn. Verður nánar fjallað um þetta í kafla 5.2.6.

5.2.2 Samanburður á núgildandi lögum og tillögum starfshópsins

Tímamark: Dagar/vikur f. kjördag	Gildandi lög nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis	Tillaga vinnuhópsins (frumvarpsdrög, fylgiskjal 1)
57 dagar		Heimilt að greiða atkvæði utankjörfundar í undantekningartilvikum (ný 60. gr.)
8 vikur/ 56 dagar	Síðasti dagur til að hefja atkvæðagreiðslu utan kjörfundar (57. gr.)	
43 dagar		Frestur rennur út fyrir ný stjórn málasamtök til að óska eftir skráningu og listabókstaf (ný 31. gr.)
40 dagar		Landskjörstjórn tekur ákvörðun um skráningu (heiti) og listabókstaf nýrra stjórn málasamtaka (ný 35. gr.)
38 dagar		Kærunefnd úrskurðar um mögulegan ágreining vegna listabókstafa og heitis nýrra stjórn málasamtaka (ný 35. gr.)
37 dagar		Landskjörstjórn auglýsir heiti og listabókstafi nýrra stjórn málasamtaka (ný 36. gr.)
36 dagar		<ul style="list-style-type: none"> Framboðsfrestur rennur út (ný 37. gr.) Frestur rennur út fyrir sveitarfélög til að sækja um undanþágu frá rafrænni kjörskrá (ný 4. mgr. 29. gr.)
5 vikur/ 35 dagar	<ul style="list-style-type: none"> Landskjörstjórn ákveður skiptingu Reykjavíkurborgardæma (7. gr.) Viðmiðunardagur kjörskrár (23. gr.) 	<ul style="list-style-type: none"> Yfirkjörstjórnir skulu í síðasta lagi fjalli um framboðslista (ný 44. gr.) Frestur framboða til að bæta úr ágöllum (ný 44. gr.) Yfirkjörstjórn sendir framboðslista til landskjörstjórnar (ný 45. gr.)
33 dagar		Landskjörstjórn tekur ákvörðun um gildi framboða (ný 2. mgr. 45. gr.)

32 dagar		Frestur rennur út til að kæra ákvarðanir landskjörstjórnar um gildi framboða (ný 2. mgr. 45. gr.)
30 dagar		<ul style="list-style-type: none"> Landskjörstjórn auglýsir framboðslista (ný 2. mgr. 46. gr.)
29 dagar		<ul style="list-style-type: none"> Landskjörstjórn ákveður skiptingu Reykjavíkurborgardæma (ný 7. gr.) Landskjörstjórn tekur ákvörðun um undanþágur frá rafrænni kjörskrá (ný 4. mgr. 29. gr.) Atkvæðagreiðsla utankjörfundar hefst (ný 57. gr.)
4 vikur/ 28 dagar	Skipting Reykjavíkurborgardæma auglýst (2. mgr. 7. gr.)	
22 dagar		<ul style="list-style-type: none"> Skipting Reykjavíkurborgardæma auglýst (ný 2. mgr. 7. gr.) Viðmiðunardagur kjörskrár (ný 22. gr.)
3 vikur/ 21 dagur	Heimilt að hefja atkvæðagreiðslu utan kjörfundar í heimahúsi eða stofnunum (5. mgr. 58. gr.)	<ul style="list-style-type: none"> Heimilt að hefja atkvæðagreiðslu utankjörfundar í heimahúsi eða stofnunum (óbreytt 5. mgr. 58. gr.)
18 dagar	Frestur nýrra stjórnmalasamtaka til að sækja um listabókstaf og fá staðfest heiti rennur út (38. gr.)	
15 dagar	Framboðsfrestur rennur út (30. gr.)	Landskjörstjórn auglýsir kjörskrárgerð (ný 1. mgr. 24. gr.)
2 vikur/ 14 dagar	Yfirkjörstjórn úrskurðar um gildi framboðslista (41. gr.)	
12 dagar	Kjörskrárgerð auglýst (25. gr.)	
10 dagar	Kjörskrár lagðar fram til sýnis (26. gr.)	Kjörskrár lagðar fram til sýnis (óbreytt—26. gr.)
1 vika/ 7 dagar	Kjörseðlar skulu vera tilbúnir (54. gr.)	Kjörseðlar skulu vera tilbúnir (óbreytt—53. gr.)
4 dagar	Síðasti dagur til að sækja um atkvæðagreiðslu í heimahúsi (3. mgr. 58. gr.)	Síðasti dagur til að sækja um atkvæðagreiðslu í heimahúsi (óbreytt—3. mgr. 58. gr.)
1 dagur		Atkvæðagreiðslu utan kjörfundar erlendis lýkur (ný 57. gr.)

Eins og taflan ber með sér er það einkennandi fyrir núverandi skipulag kosninga að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefst snemma í ferlinu og gefst kjósendum færi á að greiða atkvæði áður en fyrir liggur hvaða samtök eða einstaklingar eru í framboði og áður en kjörskrá hefur verið útbúin. Þá rennur framboðsfrestur út tiltölulega nærri kjördegi, eða 15 dögum áður.

Að öðru leyti leiðir samanburður á dálkunum í töflunni, þ.e. á núgildandi lögum og tillögum vinnuhópsins, í ljós að vinnuhópurinn leggur til að kveðið verði á um fleiri fresti en í núgildandi lögum. Ástæður þessa er fyrst og fremst að finna í öðrum köflum skýrslunnar, enda leggur vinnuhópurinn til að skýrar verði kveðið á um hlutverk og ákvarðanir landskjörstjórnar um ný stjórnmalasamtök og gildi framboða auk þess sem unnt verði að skjóta vissum ákvörðunum til sérstakrar kæruneftdar. Sjá nánar um þessi atriði í kafla 5.1.

5.2.3 Tilgreining fresta og ákvörðun kjördags

Í núgildandi kosningalögum eru frestir yfirleitt reiknaðir frá kjördegi þótt á því séu undantekningar. Almennt eru þeir reiknaðir í vikum og í einstaka tilviki í sólarhringum, t.a.m. skulu stjórnmalasamtök, sem ekki hafa listabókstaf, tilkynna ráðuneytinu áform sín um að bjóða fram við kosningar þremur sólarhringum fyrir kjördag, sbr. 2. mgr. 38. gr. kosningalaganna. Þá eru einnig dæmi um að frestur sé miðaður við tiltekna klukkustund tilgreinds dags fyrir kjörfund, t.a.m. er framboðsfrestur, sbr. 30. gr. kosningalaganna, kl. 12 á hádegi 15 dögum fyrir kjördag. Þar sem frestir miðast almennt við tiltekið tímabil frá kjördegi er rétt að gera stuttlega grein fyrir þeim réttarreglum sem gilda um ákvörðun kjördags og hvernig henni er háttað í framkvæmd.

Samkvæmt 45. gr. stjórnarskrárinnar og 20. gr. kosningalaga fara reglulegar¹² kosningar fram við lok kjörtímabils sem er fjögur ár. Upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðamótum, þó að einstöku kosningar hafi ekki farið fram á þeim degi. Kjördagur í kosningum til Alþingis 2009 og 2013 hefur verið 4. laugardagur aprílmánaðar, síðast 27. apríl 2013 og þar á undan laugardaginn 25. apríl 2009. Þó svo að kjördagur sé fast ákveðinn er engu að síður tekið fram í 2. mgr. 20. gr. að ráðuneytið skuli auglýsa hvenær „almannar reglulegar“ alþingiskosningar fari fram. Hafi þing verið rofið, sbr. 24. gr. stjórnarskrárinnar, skal efna til nýrra kosninga áður en 45 dagar eru liðnir frá því að gert var kunnugt um þingrofið. Í þingrofi felst, eftir þær breytingar sem gerðar voru á stjórnarskránni 1991, sbr. 5. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, ákvörðun um kjördag. Í 21. gr. gildandi kosningalaga

¹² Í lögum um kosningar til Alþingis segir að „almennar“ kosningar fari fram við lok kjörtímabils.

segir jafnframt að sé Alþingi rofið ákveði forseti Íslands kjördag. Í þingrofsboðskapi sem birtur er í A-deild Stjórnartíðinda og er venjulegast lesinn upp á þingfundi er kjördagur ákveðinn. Eftir þær breytingar sem gerðar voru á stjórnarskránni 1991, sbr. 5. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 56/1991, er við það miðað að gildistaka þingrofs og kjördagur fari saman þannig að kosning nýs þings er ákveðin um leið og rof þess gamla.¹³

Rík hefð er fyrir því að kjördagur á Íslandi sé á laugardegi. Þrátt fyrir það eru frestir víða í lögum nr. 24/2000 tilgreindir í vikum. Þetta þýðir að strangt til tekið renna þeir út á laugardögum, sem er óvenjulegt þegar um er að ræða fresti í opinberri stjórnsýslu.

Víðar í lögnum er orðalagi hagað þannig að unnt er að víkja frá frestum ef boðað er til kosninga með skömmum fyrirvara. Í 1. mgr. 38. gr. er t.a.m. tekið fram að skrá ráðuneytisins um listabókstafi stjórnmalasamtaka sem buðu fram lista við síðustu almennu alþingiskosningar skuli birt með auglýsingu eigi síðar en átta vikum fyrir hverjar almennar alþingiskosningar. Ef kosningar eru á hinn bóginn ákveðnar með svo stuttum fyrirvara að það verði ekki gert þá skuli birta auglýsinguna innan þriggja sólarhringa. Í 57. gr. kosningalaganna er enn fremur tekið fram að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar skuli hefjast svo fljótt sem kostur er eftir að kjörfundur hefur verið auglýstur, þó eigi fyrr en átta vikum fyrir kjördag. Litið er svo á að af orðunum „svo fljótt sem kostur er“ leiði að hafi kjördagur verið ákveðinn við þingrof skuli atkvæðagreiðslan hefjast svo fljótt sem verða má eftir að þingrofsboðskapur hefur verið kunngerður. Við alþingiskosningarnar 2009 var þingrof kunngjört 13. mars. Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hófst innan lands 14. mars og 16. mars erlendis.

5.2.4 Framboðsfrestur og upphaf utankjörfundaratkvæðagreiðslu

Samkvæmt 1. mgr. 30. gr. laga um kosningar til Alþingis skulu öll framboð tilkynnt skriflega þeirri yfirkjörstjórn sem í hlut á eigi síðar en kl. 12, á hádegi 15 dögum fyrir kjördag. Þá er í 57. gr. kveðið á um að kosningu utan kjörfundar skuli hefja svo fljótt sem kostur er eftir að kjördagur hefur verið auglýstur, þó eigi fyrr en átta vikum fyrir kjördag. Reglum um þessa fresti hefur ítrekað verið breytt. Hefur stundum verið talið að ákveðin tengsl væru á milli tímamarkanna tveggja, þ.e. að framboðsfrestur ætti að vera liðinn áður en atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefjist en eins og rakið verður hefur sú ekki verið raunin í seinni tíð. Til glöggvunar er rétt að rekja þessar breytingar nánar og þau sjónarmið sem helst verður ráðið að byggt hafi verið á, en lögskýringargögn veita oftast takmakaðar upplýsingar um slíkt. Segja má að þróun

¹³ Kristján Andri Stefánsson: Skýringar við stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, 2011, bls. 77.

lögjafar um kosningar til Alþingis á síðustu áratugum 20. aldarinnar hafi verið í þá átt að stytta framboðsfrest, þ.e. að veita stjórnmalasamtökum tækifæri til að bjóða fram nær kjördegi. Allt fram á níunda áratug aldarinnar var framboðsfresturinn þannig að meginstefnu til u.þ.b. fjórar vikur. Á hinn bóginn hefur tímabil atkvæðagreiðslu utan kjörfundar verið lengt frá því sem upphaflega var kveðið á um.

Framboðsfrestur var fjórar vikur, bæði í lögum nr. 18/1903 og síðar 28/1915, um kosningar til Alþingis.¹⁴ Með lögum nr. 18/1934 um kosningar til Alþingis var fresturinn lengdur, frá kjördegi, um 3 daga og var einnig við það miðað í lögum nr. 80/1942, um kosningar til Alþingis. Breytingin var talin nauðsynlegt vegna tilkomu landslista en ekki var hægt að útbúa þá og afhenda fyrr en vitað var hverjir byðu sig fram í kjördæmum.¹⁵ Í lögum nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis, var kveðið á um að öll framboð skyldu hafa tilkynnt viðeigandi yfirkjörstjórn eigi síðar en 4 vikum og 3 dögum fyrir kjördag.¹⁶ Framboðsfresturinn var því 31 dagur.

Með lögum nr. 47/1914 var í fyrsta sinn kveðið á um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar við alþingiskosningar og var þá aðeins mælt fyrir um rétt sjómanna til að greiða atkvæði á þennan hátt og þá aðeins þegar framboðsfrestur var liðinn. Ákvæði um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar komu fyrr. Með lögum nr. 33/1923 var rétturinn rýmkaður og náði þá einnig til þeirra sem ekki voru ferðafærir vegna elli eða vanheilsu og þá aðeins einum til tveimur dögum fyrir kjördag. Síðar var rétturinn rýmkaður með lögum nr. 52/1959 og náði þá einnig til barnshafandi kvenna og þeirra sem samkvæmt læknisvottorði hefðu ráðgert að vera á sjúkrahúsi á kjördegi. Sem fyrr gerðu lögin ráð fyrir að upphaf utankjörfundaratkvæðagreiðslu færi saman við lok framboðsfrests sem þá rann út, eins og fyrr segir, 4 vikum og 3 dögum frá kjördegi.

Það var síðan með lögum nr. 66/1984, sem breyttu fyrrnefndum lögum nr. 52/1959, sem framboðsfresturinn var stytur um eina viku í 3 vikur og 3 daga, þ.e. 24 daga frá kjördegi í stað 31.¹⁷ Í skýringum við ákvæðið er vísað til þess að breytingin hafi verið í samræmi við það sem tíðkaðist í ýmsum nálægum ríkjum. Hefði m.a. þótt ástæða til þess að stytta frestinn svo að unnt væri að ákveða kosningar með skemmri fyrirvara. Með 17. gr. laganna var sú breyting gerð að upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar skyldi vera *2 vikur fyrir kjördag*. Í skýringum við ákvæðið kemur fram að þar sem framboðsfrestur yrði stytur, sbr. 8. gr. laganna, væri „... nauðsynlegt að stytta kosningartíma utan kjörfundar. Bættar samgöngur valda því, að hagsmunum kjósenda

¹⁴ Sjá 23. gr. laga nr. 18/1903, um kosningar til Alþingis, og 18. gr. laga nr. 28/1915, um kosningar til Alþingis.

¹⁵ Alþt. 1933, A-deild, bls. 48.

¹⁶ Sjá 1. mgr. 26. gr. laga nr. 52/1959.

¹⁷ Sjá 8. gr. laga nr. 66/1984.

þykir ekki hættu búin af þessum sökum“.¹⁸ Þá er tekið fram í skýringunum að breytingin, ásamt því fyrirkomulagi frumvarpsins að landskjörstjórn taki fyrir kosningar ákvarðanir um „landsframboð“, leiði til þess að ýmsir aðrir frestir í lögum muni einnig stytta.¹⁹

Þær breytingar sem lagðar voru til á framboðsfresti og upphafi atkvæðagreiðslu utan kjörfundar með lögum nr. 66/1984 var ekki beitt við alþingiskosningar en fyrir alþingiskosningarnar 25. apríl 1987 var kosningalögum á ný breytt með lögum nr. 2/1987. Með þeim var ákveðið að lengja framboðsfrestinn úr þremur vikum og þremur dögum í fjórar vikur. Í skýringum við ákvæðið kemur fram að markmið breytingarinnar hafi verið að lengja þann tíma sem kjósendur gætu greitt atkvæði utan kjörfundar, en í 15. gr. frumvarpsins var gert ráð fyrir því að atkvæðagreiðslan hæfist 3 vikum fyrir kjördag.²⁰ Jafnframt mundi stytta í eina viku sá tími sem yfirkjörstjórn og landskjörstjórn hefðu til að fjalla um framboð.²¹ Þrátt fyrir þá niðurstöðu að lengja framboðsfrestinn, sbr. 7. gr. laga nr. 2/1987, varð sú breyting gerð í meðförum Alþingis að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar, sbr. 21. gr. laga nr. 2/1987, skyldi „... hefja svo fljótt sem kostur er eftir að kjördagur hefur verið auglýstur, þó eigi fyrr en 8 vikum fyrir kjördag“, sbr. nú 57. gr. gildandi kosningalaga nr. 24/2000, en ekki 3 vikum áður eins og upphaflega hafði verið gert ráð fyrir í frumvarpinu. Í lögskýringargögnum er ekki skýrð nánar ástæða þess að lengja þurfti upphafstíma atkvæðagreiðslunnar. Ekki er að finna aðrar skýringar en þær að óskir hafi borist frá framkvæmdastjórn stjórnsmálaflokkanna um nokkrar breytingar á fyrirkomulagi atkvæðagreiðslu utan kjörfundar „... og að þær hefðu einkum lotið að því að lengja þann frest sem til hennar er ætlaður ...“, sbr. nefndarálit kosningalaganefndar.²² Lög nr. 52/1959 voru síðan endurútfærin, með síðari breytingum, sem lög nr. 80/1987.

Framboðsfrestinum var enn breytt með 12. gr. laga nr. 10/1991 og þá stytta úr fjórum vikum í tvær. Skyldu þá öll framboð tilkynnt skriflega yfirkjörstjórn þeirri sem í hlut ætti, eigi síðar en kl. 12 á hádegi þann dag þegar tvær vikur væru til kjördags. Byggði breytingin á tillögum stjórnarskrárnefndar (1987). Í skýringu við ákvæðið kemur fram að af „hentugleikaástæðum“ hafi verið miðað við að framboð skyldu hafa borist fyrir kl. 12 á hádegi en ekki miðnætti. Þá er rakið að með því að stytta framboðsfrestinn úr fjórum vikum í tvær væri, auk breytts fyrirkomulags við gerð kjörskrár, skapaður möguleiki til að boða til alþingiskosninga með nokkuð styttri

¹⁸ Alþt. 1983–1984, 106. löggjafarþing, þskj. 222, bls. 18.

¹⁹ Alþt. 1983–1984 (106. löggjafarþing), þskj. 222, bls. 17.

²⁰ Frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis nr. 52 14. ágúst 1959, með áorðnum breytingum (109. löggjafarþing 1986), þskj. 18., bls. 6.

²¹ Alþt. 1986–1987 (109. löggjafarþing), þskj. 18, bls. 6.

²² Alþt. 1983–1984 (106. löggjafarþing), þskj. 222, bls. 17.

fyrirvara, ef aðstæður í stjórnámálum gerðu slíkt nauðsynlegt. Miðað við óbreytt ákvæði um framboðsfrest væri vart hægt að boða til kosninga með minna en sjö vikna fyrirvara. Þá var í athugasemdunum vísað til þess að þegar um reglulegar kosningar væri að ræða hefðu stjórnálasamtökin „... vitaskuld nægan tíma til að skipuleggja kosningarstarfið og skila framboðum fyrr ef þau æskja“.²³ Jafnhliða styttingu framboðsfrestsins var frestur til að tilkynna um ný framboð ákveðinn þrjú dagar fyrir lok framboðsfrests og að landskjörstjórn skyldi birta auglýsingu sína um framboð við komandi alþingiskosningar tíu dögum fyrir kjördag í stað þriggja vikna. Með þessu var frestur landskjörstjórnar til þess að fara yfir framboð og ganga frá auglýsingu stytur úr sjö dögum í fjóra og hálfan sólarhring.²⁴ Af lögskýringargögnum verður ekki ráðið að sérstaklega hafi komið til umræðu þau áhrif sem styttri framboðsfrestur mundi hafa á framkvæmd atkvæðagreiðslunnar, að því er varðar möguleika kjósanda á að kynna sér hvaða framboðslistar yrðu í framboði við komandi kosningar. Breytingin hafði það jafnframt í för með sér að öðrum frestum var einnig breytt.

Með 14. gr. laga nr. 9/1995 var 1. mgr. 26. gr. laga nr. 80/1987 um framboðsfresti breytt til þess horfs sem nú er í 30. gr. gildandi laga um kosningar til Alþingis eða til kl. 12 á hádegi 15 dögum fyrir kjördag. Í skýringum við ákvæðið er vísað til þess að með þeim breytingum sem gerðar voru á greininni 1991 hafi verið ákveðið að framboðsfrestur skyldi renna út á hádegi þann dag þegar tvær vikur væru til kjördags. Við það hefði verið miðað að fresturinn rynni út á föstudegi, en í 38. gr. laganna væri kveðið á um að þegar framboðsfrestur væri liðinn, héldi yfirkjörstjórn fund á næsta virka degi. Við alþingiskosningarnar 1991 hefði framboðsfrestur verið látinn renna út á föstudegi en við sveitarstjórnarkosningarnar 1994 hefði sams konar ákvæði í sveitarstjórnarlögum hins vegar verið túlkað þannig að fresturinn rynni út á laugardegi. Miðaði breytingin þannig að því að gera ákvæði 26. gr. þágildandi laga skýrara um það hvenær framboðsfrestur rynni út. Skyldi hann renna út á föstudegi, eða kl. 12, 15 dögum fyrir kjördag. Var þannig gert ráð fyrir því að yfirkjörstjórn hefði laugardaginn til að afgreiða framboð til landskjörstjórnar en landskjörstjórn ætti þá að hafa afgreitt framboðslista og birt auglýsingu um framboð eigi síðar en tíu dögum fyrir kjördag, þ.e. á miðvikudegi.

Gildandi lög um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, komu í stað laga nr. 80/1987 og eru ákvæði þeirra um framboðsfrest og upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar óbreytt.

Framangreinda umfjöllun má draga saman á eftirfarandi hátt:

²³ Alþt. 1990–1991 (113. löggjafarþing), þskj. 597, bls. 10.

²⁴ Alþt. 1990–1991 (113. löggjafarþing), þskj. 597, bls. 11.

- 1914–1934. Sérstök löggjöf um „atkvæðagreiðslu fjarstaddra manna“. Gat slík atkvæðagreiðsla hafist 4 vikum fyrir kjördag. Hélt það í hendur við að frestur til að tilkynna framboð rann út 4 vikum fyrir kjördag.
- 1934–1984. Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefst 4 vikum fyrir kjördag. Frestur til að tilkynna um framboð rennur út 4 vikum og þremur dögum fyrir kjördag.
- 1984–1987. Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefst 2 vikum fyrir kjördag. Frestur til að tilkynna um framboð rennur út 3 vikum og þremur dögum fyrir kjördag. Ekki var kosið til Alþingis samkvæmt þessum tímafrestum.
- 1987–1991. Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefst 8 vikum fyrir kjördag. Frestur til að tilkynna um framboð rennur út 4 vikum fyrir kjördag. Yfirkjörstjórn auglýsir þegar í stað framboð þegar hún hefur úrskurðað um gildi þeirra.
- 1991–1995. Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefst 8 vikum fyrir kjördag. Frestur til að tilkynna um framboð rennur út kl. 12 á hádegi 2 vikum fyrir kjördag. Landskjörstjórn birtir auglýsingu um framboð við komandi kosningar 10 dögum fyrir kjördag.
- Frá 1995: Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefst 8 vikum fyrir kjördag. Frestur til að tilkynna framboð rennur út kl. 12 á hádegi 15 dögum fyrir kjördag. Auglýsing landskjörstjórnar er birt 10 dögum fyrir kjördag.

5.2.5 Ábendingar og athugasemdir

Í skýrslum Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) vegna alþingiskosninganna 2009 og 2013 hafa verið gerðar athugasemdir við að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefjist áður en framboðsfrestur rennur út og úrskurðað hefur verið um gildi framboða. Stofnunin hefur bent á að þótt tímafrestir fyrir skráningu framboða eigi ekki að renna út fyrr en eins nálægt kjördegi og mögulegt er ætti atkvæðagreiðsla utan kjörfundar ekki að hefjast fyrr en í fyrsta lagi eftir að stjórnmalahreyfingar hafa verið skráðar hjá innanríkisráðuneyti. Taka beri til skoðunar að endurskoða vandlega framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og lög sem hana varði í því skyni að uppfæra og einfalda verklag eins og kostur sé. Stofnunin hefur í þessu samhengi bent á að þeir kjósendur sem greiði atkvæði snemma utan kjörfundar geti ekki verið vissir um hvaða frambjóðendur og jafnvel hvaða stjórnmalasamtök séu í framboði. Þeir flokkar sem boðið hafi fram í fyrri kosningum hafi þá einir fengið úthlutað listabókstaf, sem nauðsynlegt sé til að unnt sé að fá atkvæði í slíkri atkvæðagreiðslu. Þetta geri það að

verkum að fyrirkomulagið sé ótilhlýðilega til hagsbóta sumum framboðum á kostnað annarra. Áhrif fyrirkomulagsins séu þó milduð að hluta því kjósendur geti kosið oft en einu sinni utan kjörfundar og jafnframt greitt atkvæði á kjördegi ef þeir vilji. Þá hafa framkvæmdaaðilar atkvæðagreiðslunnar lýst sambærilegum efasemdum.

Í greinargerð sem starfsmenn Alþingis og landskjörstjórnar tóku saman um vinnu þeirra vegna alþingiskosninga 2013, í tengslum við auglýsingu landskjörstjórnar um framboðslista, sbr. 2. mgr. 44. gr. laga nr. 24/2000, var bent á að nokkur tímabörng hefði skapast þegar kjörstjórnir þurftu að uppfylla lögbundnar skyldur sínar við yfirferð framboða. Kom fram að landskjörstjórn hefði verið búinn of skammur frestur samkvæmt lögum til að yfirfara og samræma alla þá lista sem lýstu yfir framboði. Af þessum sökum hefðu komið upp mistök sem hefði þurft að leiðrétta með sérstökum auglýsingum. Sú skoðun var sett fram að lengja þyrfti frestinn.

5.2.6 Samantekt og tillögur

Í erindisbréfi vinnuhópsins er honum falið að leggja mat á hvort lengja þurfi framboðsfrest við alþingiskosningar. Það er niðurstaða vinnuhópsins eins og áður getur að leggja til að frestur stjórnmalasamtaka til að lýsa yfir framboði verði stytur, þ.e. að lög kveði á um að lýsa þurfi yfir framboði fyrr en gert er í gildandi lögum, þ.e. 36 dögum fyrir kjördag í stað 15 daga eins og nú er mælt fyrir um í lögum. Rökin að baki tillögunni eru fyrst og fremst tvíþætt.

Annars vegar gerir slík breyting það mögulegt að rýmka fresti yfirkjörstjórnar og landskjörstjórnar til að fara yfir framboðslista og meta hvort þeir uppfylli skilyrði laga. Þegar hefur verið rakið að kjörstjórnir hafa talið sig ekki hafa nægjanlegan tíma hvað þetta varðar. Auk þess er slík rýmkun nauðsynleg til að unnt sé að kæra ákvarðanir kjörstjórnanna til sérstakrar kærunefndar svo sem vinnuhópurinn leggur til, sbr. kafla 5.1.7.11 og kafla 5.8. Þá þarf landskjörstjórn að gefast ráðrúm til að sinna öðrum þeim verkefnum sem lagt er til að kjörstjórnin sinni skömmu fyrir kjördag.

Hins vegar búa þau rök að baki tillögunni að liggja þurfi fyrir hvaða samtök og hvaða einstaklingar séu í framboði áður en utankjörfundaratkvæðagreiðsla hefst. Eins og að framan er rakið hefur Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu gert athugasemd við þann hátt sem hafður er á í núgildandi lögum að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefjist áður en þetta sé ljóst. Bendir stofnunin á að þau stjórnmalasamtök sem áður hafa boðið fram séu að þessu leyti í betri aðstöðu en ný stjórnmalasamtök. Þá hafa framkvæmdaaðilar utankjörfundaratkvæðagreiðslu bent vinnuhópnum á að kjósendur séu oft óvissir um hvernig atkvæðagreiðslunni er háttað þegar ekki er vitað hverjir séu í framboði, sbr. kafla 3.8 og 3.9.

Loks virðist sem ekki sé að fullu ljóst hvaða sjónarmið bjuggu að baki þeim breytingum sem gerðar voru á áttunda og níunda áratug síðustu aldar, að færa framboðsfrest svo nærri kjördegi en að hefja atkvæðagreiðslu utan kjörfundar svo löngu áður. Svo virðist sem að einhverju marki hafi verið höfð hliðsjón af dönskum kosningalögum þegar framboðsfrestur var ákvarðaður.²⁵ Þar verður þó að hafa í huga að aðdragandi og tilkynningar um framboð eru með ólíkum hætti í löndunum. Þannig skuli t.a.m. ný stjórnmalasamtök, sem hyggjast taka þátt í kosningum til Þjóðþingsins, tilkynna slíkt til efnahags- og innanríkisráðherra í síðasta lagi kl. 12 fimmtán dögum fyrir kjördag. Með tilkynningunni skulu jafnframt fylgja meðmælendur sem svara minnst 1/175 hluta af öllum gildum atkvæðum við síðustu kosningar til Þjóðþingsins. Áður en tilkynnt er um framboð skal liggja fyrir staðfesting Valnefndarinnar (*d. Valgnævnen*) á heiti samtakanna. Staðfestingin gildir í 3 ár. Sérstakar reglur gilda um heimild til að framlengja frestinn og þegar staðfesting á heiti stjórnmalasamtaka fæst ekki skv. 13. gr. laganna, t.a.m. ef heitið er borið af öðrum stjórnmalasamtökum. Þá er gert ráð fyrir því í 14. gr. laganna að svo fljótt sem verða má, eftir að framboðsfrestur er liðinn, auglýsi efnahags- og innanríkisráðuneyti hvaða stjórnmalasamtök bjóði fram og undir hvað listabókstaf. Af 1. mgr. 33. gr. laganna leiðir síðan að í síðasta lagi kl. 12 ellefu dögum fyrir kjördag skuli liggja fyrir hvaða þingmannsefni verði í framboði. Tekið er fram að tilkynna má um framboð í fyrsta lagi þegar tilkynnt hefur verið um kosningar.

Samkvæmt framansögðu er sá grundvallarmunur að í Danmörku þurfa stjórnmalasamtök að endurnýja skráningu sína á þriggja ára fresti. Einungis ný stjórnmalasamtök þurfa að skila inn tilskildum fjölda meðmælenda við skráningu. Við tilkynningu framboðs (framboðslista) er ekki gerð krafa um meðmælendur þegar tilkynnt er um þingsmannsefni. Loks ber að hafa í huga að skv. 32. gr. dönsku stjórnarskrárinnar ákveður forsætisráðherra kjördag áður en fjögurra ára kjörtímabili þingmanna líkur.²⁶ Lagaumgjörð um framboð til Þjóðþingsins gerir þannig ráð fyrir að stjórnmalasamtök hafi framboðslista sína tilbúna þegar dregur að lokum kjörtímabils og geti því tilkynnt framboð sín, nánast í beinu framhaldi af tilkynningu forsætisráðherra um kjördag. Er lagaumhverfið því ólíkt hér á landi.

Vinnuhópurinn leggur því til að um leið og framboðsfrestur verði stytur úr 15 dögum frá kjördegi í 36 daga frá kjördegi verði í lögum mælt fyrir um að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefjist 29 dögum fyrir kjördag en ekki 8 vikum eins

²⁵ Lov om valg til Folketinget. 12. gr. laganna var breytt með lögum nr. 312/2014, þar sem m.a. var tekin upp heimild til þess að safna meðmælum rafrænt.

²⁶ Sjá nánar t.a.m. Henrik Zhale: Dansk forfatningsret I. 1989, bls. 169 og Danmarks riges grundlov med kommentarer, 2006, bls. 271 og Jens Peter Christensen, Jörgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen: Grundloven med kommentarer, 2015, bls. 243-244.

og samkvæmt gildandi lögum. Þó verði mælt fyrir um að í algjörum undantekningartilvikum verði heimilt að kjósa utan kjörfundar frá og með þeim degi þegar 57 dagar eru til kjördags, en þá aðeins ef fyrir liggi að kjósandi geti alls ekki kosið á kjördag eða við hefðbundna utankjörfundaratkvæðagreiðslu.

Auk þessa leggur vinnuhópurinn til smávægilegar breytingar á ýmsum frestum sem óparfi er að gera nánari grein fyrir hér. Telur hópurinn réttast að frestir séu tilgreindir í sólarhringum frá kjördegi en ekki í vikum. Æskilegt er að samræmi sé í tilgreiningu fresta að þessu leyti en þá vegur einnig þungt að frestir sem gefnir eru upp í fjölda vikna frá kjördegi renna strangt til tekið út á laugardögum í þeim tilvikum þegar kosið er á laugardögum, svo sem hefð er fyrir á Íslandi. Á hinn bóginn er það harla óvenjulegt í opinberri stjórnsýslu að frestir renni út á þeim vikudegi, enda stjórnvöld þá yfirleitt ekki að störfum. Af þessum sökum hefur vinnuhópurinn leitast við að afmarka fresti þannig að þeir renni út á öðrum vikudögum.

5.3 Kjörskrárgerð við kosningar

5.3.1 Inngangur

Samkvæmt erindisbréfi vinnuhópsins var honum ætlað að skoða kosti og galla núverandi kjörskrárgerðar og upptöku rafrænnar kjörskrár og jafnframt að fara yfir meðferð leiðréttinga á kjörskrá.

Í meginatriðum er lagaumgjörð og verklag við kjörskrárgerðina það sama og við undirbúning kosninga til Alþingis, kosninga til sveitarstjórna, framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og við framboð og kjör forseta Íslands. Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim ákvæðum kosningalaga sem lúta að undirbúningi og gerð kjörskrár. Vikið verður stuttlega að þýðingu kjörskrár og hverjir annast undirbúning hennar og gerð. Þá er rakið hverjir séu teknir á kjörskrá við kosningar, því næst er farið yfir tímafresti og leiðréttingar á kjörskrá og farið yfir helstu kosti og galla núverandi kjörskrárgerðar. Þá er fjallað um rafræna kjörskrá og þýðingu hennar við framkvæmd kosninga. Sérstaklega er vikið að kosningarrétti við kosningar til sveitarstjórna á Norðurlöndum en þar má segja að íslensk löggjöf hafi ekki fylgt norrænni löggjöf um kosningarrétt. Að því búnu er gerð grein fyrir þeim ábendingum og athugasemdum sem hafa komið fram við kjörskrárgerðina og í lokin er að finna samantekt og tillögur.

5.3.2 Þýðing kjörskrár?

Til þess að einstaklingur geti nýtt sér kosningarrétt sinn verður hann að vera á kjörskrá. Ekki er hægt að meina manni að greiða atkvæði sem er á kjörskrá. Jafnvel þó svo að eitthvað vanti á að uppfyllt séu öll kosningarréttarskilyrði, t.a.m. að íslenskt ríkisfang hafi fallið niður. Hafi sveitarstjórn á hinn bóginn áður borist vitneskja um að maður hafi misst ríkisborgararétt sinn skal hún leiðrétta kjörskrána allt fram á kjördag, sbr. 4.

mgr. 27. gr. laga um kosningar til Alþingis²⁷ og 3. mgr. 10. gr. laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna.

Ekki er skilyrði að kjósandi, sem greiðir atkvæði utan kjörfundar, sé á kjörskrá þegar hann greiðir atkvæði. Slíkt er afráðið við talningu atkvæða að loknum kjörfundi, enda má eins og áður segir leiðrétta kjörskrá fram á kjördag.

5.3.3 Hverjir annast kjörskrárgerðina?

Þegar boðað hefur verið til kosninga skulu sveitarstjórnir gera kjörskrár á grundvelli kjörskrárstofna sem Þjóðskrá Íslands lætur þeim í té, sbr. 22. gr. laga um kosningar til Alþingis og 4. gr. laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna. Sveitarstjórnir gera kjörskrár til alþingiskosninga, sveitarstjórnarkosninga, forsetakosninga og þjóðaratkvæðagreiðslna. Um hlutverk Þjóðskrár Íslands við kjörskrárgerð er fjallað í 2. tölul. 3. gr. laga nr. 54/1962, um þjóðskrá og almannaskráningu. Þar er reyndar ekki talað um að láta sveitarstjórnnum í té stofn að kjörskrá til þjóðaratkvæðagreiðslna, en skv. 1. mgr. 2. gr. laga nr. 91/2010, um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, fer um kjörskrárgerðina á sama hátt og við alþingiskosningar. Kjörskrárstofninn sem Þjóðskrá Íslands lætur sveitarstjórnnum í té miðast við íbúaskrá þjóðskrár eins og hún liggur fyrir á tilgreindum tíma fyrir kjördag, sbr. nánar kafla 5.3.5 hér á eftir.

Í framkvæmd er undirbúningi kjörskrár fyrir alþingiskosningar hagað þannig að Þjóðskrá Íslands prentar út kjörskrárstofn fimm vikum fyrir kjördag með íbúum sveitarfélags, sem þar eiga lögheimili og uppfylla að öðru leyti skilyrði kosningarréttar á kjördag, sbr. 23. gr. kosningalaga. Að ósk einstaka sveitarstjórna er stofninn prentaður út miðað við skiptingu sveitarfélagsins í kjördeildir. Kjörskrárstofninn er síðan lagður fram á fundi sveitarstjórnar sem staðfestir hana sem kjörskrá við komandi kosningar. Kjörskráin er jafnframt undirrituð af oddvita sveitarstjórnar eða framkvæmdarstjóra hennar. Í 2. mgr. 24. gr. kosningalaga er einungis sagt að „þegar kjörskrá hefur verið samin skal hún undirrituð af ...“. Á hinn bóginn er í 7. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, eins og þeirri grein var breytt með 134. gr. sveitarstjórnarlaga nr. 138/2011, tekið fram að „þegar kjörskrá hefur verið samin skal hún staðfest á fundi sveitarstjórnar og undirrituð af ...“. Ekki verður ályktað af þessu að ekki þurfi formlega staðfestingu sveitarstjórnar á kjörskránni við alþingiskosningar, enda beinlínis tekið fram að sveitarstjórn skuli gera kjörskrá til kosninga. Réttara er þó að fullt samræmi sé í lagatexta að þessu leyti.

Af 25. gr. kosningalaga leiðir að innanríkisráðuneytið skal eigi síðar en 12 dögum fyrir kjördag birta í Ríkisútvarpi (hljóðvarpi og sjónvarpi) og dagblöðum auglýsingu um framlagningu kjörskráa. Í auglýsingunni skal tekið fram að þeir sem vilja koma að athugasemdum við kjörskrá skuli senda þær hlutaðeigandi sveitarstjórn. Efnislega samhljóða ákvæði er í 8. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Um það bil fjórum vikum eftir viðmiðunardag kjörskrár hefur Þjóðskrá Íslands og innanríkisráðuneytið enn fremur opnað fyrir uppflettiaðgang að kjörskrám á

²⁷ Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur. Undirstöður og handhafar ríkisvalds, 2015, bls. 261.

vefjum sínum, þar sem hægt hefur verið að kanna, með því að slá inn kennitölu, hvort og þá hvar einstaklingur er á kjörskrá í tilgreindu sveitarfélagi.

5.3.4 Kosningarréttur – Hverjir eru teknir á kjörskrá?

Samkvæmt 33. gr. stjórnarskrárinnar hafa kosningarrétt við kosningar til Alþingis allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Þá er það einnig skilyrði að kjósandi eigi lögheimili hér á landi þegar kosning fer fram, nema undantekningar frá þeirri reglu hafi verið ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis. Aðalreglan er sem sagt sú að íslenskir ríkisborgarar hafa hér einir kosningarrétt til Alþingis. Slíkt er þó ekki skilyrði við kosningar til sveitarstjórna, sbr. 3. mgr. 2. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

5.3.4.1 Skráning lögheimilis á viðmiðunardegi kjörskrár

Reglum um gerð kjörskrár og úrræði til þess að fá fram leiðréttingum á henni er lýst í VI. kafla laga um kosningar til Alþingis og III. kafla laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna. Við mat á því hvar beri að taka mann á kjörskrá ræður hvar hann hefur skráð lögheimili á viðmiðunardegi kjörskrár, sbr. 23. gr. kosningalaga. Er þar byggt á skilgreiningu 1. gr. laga nr. 21/1990, um lögheimili, en samkvæmt því er lögheimili manns sá staður þar sem hann hefur fasta búsetu.

5.3.4.2 Íslendingar búsettir erlendis

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. kosningalaga á íslenskur ríkisborgari, sem náð hefur 18 ára aldri og átt hefur lögheimili hér á landi, kosningarrétt í átta ár eftir að hann flytur lögheimili af landinu, talið frá 1. desember næstum fyrir kjördag. Einnig eftir þann tíma hafi hann sótt um það til Þjóðskrár Íslands eins og nánar er lýst í 2. gr. laganna. Ákvæðinu hefur einu sinni verið breytt tímabundið með lögum nr. 7/2009, en þá höfðu kosningar verið ákveðnar með þingrofi á miðju kjörtímabili. Var þannig ákveðið að umsóknir um kosningarrétt skyldu hafa borist Þjóðskrár Íslands í síðasta lagi 25. mars 2009.

5.3.4.3 Undantekning frá skilyrði um ríkisborgararétt

Sú undantekning var frá ríkisborgaraskilyrðinu að skv. 2. mgr. stjórnarskrárákvæðis um stundarsakir skyldu þeir erlendir ríkisborgarar, sem öðlast höfðu kosningarrétt og kjörgengi til Alþingis áður en stjórnarskráin frá 1944 kom til framkvæmda, halda þeim réttindum. Þetta ákvæði átti við um nokkra menn (ekki danska ríkisborgara), sem öðlast höfðu kosningarrétt og kjörgengi samkvæmt ákvæðum í stjórnskipunarlögunum frá 1915 og héldu réttinum þegar stjórnarskráin frá 1920 kom til framkvæmda og svo enn áfram við gildistöku stjórnarskrárinnar 1944. Eins og ákvæðið um þessa menn ber með sér átti það að gilda um stundarsakir. Þeir sem nutu réttarins eru löngu látnir.

Í ákvæðinu um stundarsakir giltu aðrar reglur um kosningarrétt og kjörgengi danskra ríkisborgara. Þar segir að þeir Danir sem öðlast höfðu þessi réttindi skv. 75. gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 héldu þeim við gildistöku stjórnarskrárinnar 1944 og þar til sex mánuðum eftir að samningar um rétt danskra ríkisborgara á Íslandi gætu hafist en slíkir samningar urðu ómögulegir milli landanna við hernám Danmerkur 9. apríl 1940.

Við lýðveldisstofnunina þótti rétt að danskir ríkisborgarar nyttu fyrst um sinn jafnréttis á við íslenska ríkisborgara hér á landi, hvað varðar m.a. kosningarrétt og kjörgengi, eins og þeir höfðu haft skv. 6. gr. dansk—íslenska sambandslagasamningnum frá 1918, þar til færi gæfist á samningum við Dani eftir stríð. Þetta helgaðist af því að degi fyrir gildistöku stjórnarskrárinnar 1944 var sambandslagasamningurinn felldur niður með þingsályktun og auglýsingu í Stjórnartíðindum. Þá voru enn fremur sett sérstök lög nr. 18/1944 um réttindi danskra ríkisborgara á Íslandi, áður en stjórnarskráin tók gildi, sem voru efnislega samhljóða ákvæðinu um stundarsakir í stjórnarskránni.

Eftir stríð hófust samningaviðræður milli fulltrúa landanna um ýmis réttindi ríkisborga þeirra, þar á meðal um kosningarrétt og kjörgengi. Samningar náðust í Reykjavík í september 1946. Í framhaldi af samkomulaginu breytti Alþingi í október 1946 lögnum um réttindi danskra ríkisborgara á Íslandi til samræmis við nýja samkomulagið, sbr. 1. gr. laga nr. 85/1946.²⁸ Þó svo að Íslendingar hefðu einhliða fellt sambandslagasamninginn niður við lýðveldisstofnunina var hann ekki fellur formlega úr gildi í Danmörku fyrr en í maí 1950. Í dönsku og íslensku stjórnarskránum frá 1920 voru hliðstæð ákvæði um réttindi þegnanna byggð á sambandslagasamningnum. Þegar samningurinn var felldur úr gildi hjá Dönum kom fram hjá forsætisráðherra þeirra að réttindi tengd samningnum væru persónubundin réttindi sem varin væru af sérstakri heimild í stjórnarskránni þeirra. Þegar Danir breyttu svo stjórnarskránni sinni árið 1953 var tekið upp í hana samsvarandi ákvæði (87. gr.) og Alþingi lögfesti 1946 um jafnan rétt tiltekinna borgara landanna við búsetu þeirra í viðkomandi landi. Í þessu sambandi má þess geta að þegar ákveðið var árið 1990 að gert yrði sérstakt rafrænt kjörskrákerfi fyrir Þjóðskrá, sem nota ætti við gerð kjörskrárstofna við almennar kosningar hér á landi (kerfið var fyrst nýtt við alþingiskosningarnar 20. apríl 1991), var ákveðið í samráði við dómsmálaráðuneytið að gera sérstakan lista yfir þá Dani („Jafnréttis-Dani“) sem ættu stjórnarskrávarinn kosningarrétt til jafns við íslenska ríkisborgara. Frá þessum tíma hafa þeir Danir sem Þjóðskrá, síðar Þjóðskrá Íslands, er kunnugt um að falli undir lagaákvæðið verið teknir sjálfkrafa á kjörskrárstofn viðkomandi sveitarfélags. Við alþingiskosningarnar árið 2013 voru eftir á listanum sjö kjósendur. Áður en listinn var gerður fyrir rúmum 25 árum þurftu

²⁸ Lögin taka til þeirra sem öðlast hafa danskan ríkisborgararétt samkvæmt þeim reglum sem um slíkt giltu fyrir 9. apríl 1940, eða hafa öðlast hann síðar eftir sömu reglum, og búsettir voru á Íslandi 6. mars 1946 eða höfðu verið þar búsettir einhvern tíma á síðustu 10 árunum fyrir þann tíma. Tekið er fram að þeir einstaklingar sem undir ákvæðið falla skuli njóta þess jafnréttis við íslenska ríkisborgara („Jafnréttis Danir“), er þeim var áskilið í 6. gr. sambandslaga Íslands og Danmerkur 30. nóvember 1918 á meðan þeir dvelja hér á landi.

„Jafnréttis-Danirnir“ sjálfir í flestum tilvikum að gæta réttinda sinna hver á sínum stað. Hliðstæð ákvæði eru í dönskum lögum um íslenska ríkisborgara, sem búsettir eru í Danmörku, og nefnast þeir þar „Jafnréttis Íslendingar“.²⁹

Við þingkosningarnar í Danmörku árið 2011 var aðeins 21 íslenskur ríkisborgari búsettur í landinu sem átti sama kosningarrétt og Danir, sbr. upplýsingar úr danska efnahags- og innanríkisráðuneytinu. Danir felldu, fyrir sitt leyti, dansk-íslenska sambandslagasamninginn úr gildi með lögum nr. 205/1950 (ophævelsesloven). Íslendingar felldu samninginn aftur á móti úr gildi með þingsályktun og auglýsingu degi fyrir stofnun Lýðveldisins árið 1944. Í 2. gr. dönsku laganna frá 1950 er samhljóðandi ákvæði og í 1. gr. laga um réttindi danskra ríkisborgara á Íslandi, nr. 18/1944, sbr. lög nr. 85/1946. Hjá Dönunum eru þessi réttindi tryggð í 87. gr. dönsku stjórnarskrárinnar frá 1953.³⁰

5.3.5 Viðmiðunardagur kjörskrár í kosningalögum

Með viðmiðunardegi kjörskrár er átt við þann dag sem Þjóðskrá Íslands skal miða við þegar hún vinnur úr íbúaskrá þjóðskrár stofn til kjörskrár. Viðmiðunardagur kjörskrár við mismunandi kosningar er eftirfarandi:

- a. Samkvæmt 23. gr. kosningalaga skal taka þá sem hafa kosningarrétt, sbr. 1. gr. laganna, á kjörskrá við kosningar til Alþingis sem voru með lögheimili í sveitarfélaginu samkvæmt íbúaskrá þjóðskrár fimm vikum fyrir kjördag. Ráðuneytið auglýsir framlagningu kjörskráa eigi síðar en 12 dögum fyrir kjördag, sbr. 25. gr. kosningalaga.
- b. Samkvæmt 5. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna skal taka þá sem hafa kosningarrétt, sbr. 2. gr. laganna, á kjörskrá við kosningar í sveitarfélaginu, sem voru þar með lögheimili samkvæmt íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag. Ráðuneytið auglýsir framlagningu kjörskráa eigi síðar en 12 dögum fyrir kjördag, sbr. nánar í 8. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.
- c. Í 1. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands er tekið fram að um kjörskrár til afnota við kjör forseta Íslands fari á sama hátt og við alþingiskosningar. Þær skulu þó miðaðar við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag.

²⁹ Með sambandslagasamningnum 1918 var kveðið á um sameiginlegan ríkisborgara rétt þegna Danmerkur og Íslands. Samningurinn var í raun fallinn niður þegar Þjóðverjar hernámu Dani 1940. Íslendingar nýttu sér rétt sinn til þess að segja samningum upp 1944, og með lögum nr. 85/1946 var kveðið á um kosningarrétt danskra ríkisborgara. Slíkt var gert með sama hætti í 87. gr. dönsku stjórnarskrárinnar 1953. Um gagnkvæm réttindi íslenskra og danskra ríkisborgara eftir slit sambandslagasamningsins má vísa til umfjöllunar í Den danske Rigsdag 1849-1949, VI. bindi, udgivet af statsministeriet og rigsdagens præsidium, 1953, bls. 407-409 og Einar Arnórsson: Réttarsaga Alþingis 1945, bls. 608. Gefið út af Alþingissögufund: Saga Alþingis I. bindi 1956.

³⁰ Jens Peter Christensen, Jörgen Albæk Jensen og Michael Hansen Jensen: Grundloven med kommentarer, 2015, bls. 554.

- d. Í 2. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna er gert ráð fyrir því að um kosningarrétt og kjörskrár til nota í þjóðaratkvæðagreiðslu fari á sama hátt og við alþingiskosningar. Þó skulu kjörskrár miðaðar við íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag.

Samkvæmt framansögðu er viðmiðunardagur kjörskrár almennt þrjár vikur fyrir kjördag nema við alþingiskosningar en þar er hann fimm vikur fyrir kjördag.

Fram til 1991 voru kjörskrár við alþingiskosningar miðaðar við lögheimili 1. desember næstan á undan kjördegi. Með þeim breytingum sem gerðar voru á 15. gr. kosningalaganna með lögum nr. 10/1991 var ákveðið að færa viðmiðunardag kjörskrár nær kjördegi, í sjö vikur fyrir kjördag. Kjörskrá varð því eins hverju sinni sjö vikum fyrir kjördag en ekki uppfærð einu sinni á ári eins og áður hafði tíðkast.³¹ Kjósandi gat því hvorki kært sig á kjörskrá vegna flutnings eftir þann tíma né heldur ef flutningur hafði ekki verið tilkynntur fyrir þann tíma.³² Viðmiðunardagur kjörskrár var svo á ný færður nær kjördegi með lögum nr. 9/1995, eða í þrjár vikur fyrir kjördag. Var það talið nauðsynlegt m.a. í ljósi þeirra breytinga sem gerðar höfðu verið á ákvæðum 24. gr. stjórnarskrárinnar um þingrof. Var þannig á því byggt að kjörskrá skyldi því vera eins og íbúaskrá þjóðskrár hverju sinni þremur vikum fyrir kjördag.³³ Við setningu gildandi kosningalaga var ákveðið að miða skyldi við lögheimili samkvæmt íbúaskrá fimm vikum fyrir kjördag. Skipti þar máli að sömu upplýsingar skyldu liggja til grunvallar kjörskrárgerð og afmörkun kjördæmanna í Reykjavík og að nauðsynlegt væri að auka svigrúm til að undirbúa kjörskrár og leggja þær fram. Jafnframt var tekið fram að þetta svigrúm mætti síðar stytta aftur þegar reynsla væri fengin af hinu nýja kerfi í framkvæmd.³⁴

5.3.6 Leiðréttingar

Ákvæði VI. kafla kosningalaga gera ráð fyrir því að eftir að sveitarstjórn hefur samið kjörskrá á grundvelli kjörskrárstofns Þjóðskrár Íslands auglýsi innanríkisráðuneytið að kjörskrár hafi verið lagðar fram og tiltaki að þeir sem vilja koma að athugasemdum við kjörskrá skuli senda þær hlutaðeigandi sveitarstjórn, sbr. 25. gr. laganna.

Um framlagningu kjörskrár er fjallað í 26. gr. og í 1. og 2. mgr. 27. gr. er því lýst hvernig skuli fara með athugasemdir sem sveitarstjórn berast og leiðréttingar sem

³¹ Alþt. 1990-1991 (113. löggjafarþing), þskj. 338, bls. 8. og Alþt. 1997-1998 (122. löggjafarþing), þskj. 257, bls. 21.

³² Sjá hér til hliðsjónar álit umboðsmanns 5. maí 2000 í máli nr. 2643/1999, þar sem reyndi á hvort móttaka sveitarfélags á tilkynningu um breytt lögheimili jafngilti því að tilkynningin hefði borist þjóðskrá Hagstofu Íslands í skilningi 2. mgr. 10. gr. laga nr. 5/1998.

³³ Alþt. 1994-1995 (118. löggjafarþing), þskj. 874, bls. 5.

³⁴ Alþt. 1999-2000 (125. löggjafarþing), þskj. 823, bls. 40.

heimilt er að gera fram á kjördag. Um þá málsmeðferð gilda að öðru leyti ákvæði stjórnarsýslulaga.³⁵

Samkvæmt 23. gr. laganna er á því byggt að kjörskrá skuli miðuð við skráð lögheimili samkvæmt íbúaskrá þjóðskrár fimm vikum fyrir kjördag. Fullnægjandi gögn til skráningar á lögheimili þurfa því að hafa borist Þjóðskrá Íslands fyrir þennan tíma. Tilkynning sem berst síðar er því of seint fram komin. Jafnvel þó svo að hún kunnist að hafa borist sveitarstjórn innan þess tíma en hún ekki framsent Þjóðskrá Íslands hana fyrir lok frestsins. Af því leiðir að ágreiningsefni um það hvort taka beri kjósanda á kjörskrá eru takmörkuð við lögheimilisskráningu hans fyrir nefnt tímamark. Er þetta undirstrikað í 3. mgr. 27. gr. með þeim hætti að kjörskrá verði breytt vegna vegna nýs lögheimilis, að flutningur hafi átt sér stað í síðasta lagi fimm vikum fyrir kjördag og tilkynning um nýtt lögheimili hafi borist Þjóðskrá Íslands fyrir sama tíma. Er með þessu lögð áhersla á að lögheimilisflutningur þarf ekki einungis að hafa átt sér stað heldur þarf tilkynning einnig að hafa borist Þjóðskrá Íslands en ekki öðrum sem tekur við tilkynningu á hennar vegum, allt innan nefndra tímamarka.³⁶ Auk þess er í niðurlagi 3. mgr. tekið fram að óheimilt er að taka á kjörskrá umsókn manns, sbr. b-lið 2. mgr. 1. gr. um að vera tekin á kjörskrá, ef hún hefur ekki borist stofnuninni fyrir 1. desember næstan fyrir kjördag. Loks er í 4. mgr. 27. gr. tekið fram að sveitarstjórn skuli enn fremur leiðrétta kjörskrá fram á kjördag ef henni berst vitneskja um andlát eða um að einhver hafi öðlast eða eftir atvikum, misst íslenskt ríkisfang.

Eðli málsins samkvæmt ber sveitarstjórn, rétt eins og hún samþykkir kjörskrá, sbr. kafla 5.3.3 hér að framan, að samþykkja leiðréttingar á kjörskrá á fundi sínum. Í Reykjavík mun t.a.m. þeirri framkvæmd hafa verið fylgt að borgarráð kemur sérstaklega saman á kjördag til þess að samþykkja fyrirliggjandi leiðréttingar á kjörskrá fyrir kjördæmin í Reykjavík.

Eftir þær breytingar sem gerðar voru á kosningalögum 1995 má segja að álitafni vegna lögheimilis hafi nánast horfið og tilefni athugasemda við kjörskrá hafi nær eingöngu snúið að nýjum ríkisborgurum sem fá ríkisborgararétt stuttu fyrir kosningar.³⁷ Í samræmi við þessa framsetningu er ekki talað um breytingar á kjörskrá eftir að sveitarstjórn hefur samþykkt hana heldur leiðréttingar á kjörskránni, sem gera má fram á kjördag, t.a.m. nýjar upplýsingar um andlát kjósenda eða breytingar á stöðu ríkisborgararéttar.

5.3.7 Kostir og gallar núverandi kjörskrárgerðar

Helstu kostir við kjörskrárgerðina felast í þeim afmörkuðu skilyrðum sem ráða því að einstaklingur er tekinn á kjörskrá og tiltölulega einfaldri málsmeðferð við leiðréttingar á kjörskrá, sem hvort tveggja má leiða af þeim breytingum sem gerðar voru á kosningalögum 1991, 1995 og einnig með gildandi kosningalögum. Með slíkri

³⁵ Sjá nánar skýringar við 27. gr. frumvarps þess sem varð að 27. gr. gildandi kosningalaga, sbr. Alþt. 1999-2000 (125. löggjafarþing), þskj. 823, bls. 42.

³⁶ Alþt. 1999-2000 (125. löggjafarþing), þskj. 823, bls. 41-42.

³⁷ Alþt. 1999-2000 (125. löggjafarþing), þskj. 823, bls. 42.

málsmeðferð er ekki rúm fyrir mat heldur ræðst niðurstaðan af því hvort tilgreind formleg skilyrði teljast vera fyrir hendi á tilgreindu tímamarki.

Í raun er aðkoma sveitarstjórnar að kjörskrárgerðinni nær eingöngu fólgin í því að taka við kjörskrárstofni Þjóðskrár Íslands, leggja hann fram á fundi sveitarstjórnar og samþykka sem kjörskrá sveitarfélagsins og taka við tilkynningum frá Þjóðskrá Íslands um leiðréttingar á kjörskránni þegar það á við, t.a.m. um andlát, þegar einhver hefur öðlast ríkisborgararétt eða misst íslenskt ríkisfang eða sannanleg mistök hafa átt sér stað við skráningu t.d. lögheimilis eða nafns. Í ljósi þessa heyrir það í raun til undantekninga að úrskurða þurfi um framkomnar athugasemdir við kjörskrá sem sveitarstjórn hefur áður samþykkt.

Helstu gallar felast einkum í því að eftir að Þjóðskrá Íslands hefur afhent sveitarstjórn kjörskrárstofn og hún hefur samþykkt hann sem kjörskrá skortir yfirsýn yfir leiðréttingar sem kunna að verða gerðar fram á kjördag og að ákveðin hætta er á að ósamræmi geti orðið milli sveitarfélaga, t.a.m. ef kjósandi, vegna lögmaelts tilviks, er tekinn inn á kjörskrá í einu sveitarfélagi en láðst hefur að taka hann af kjörskrá í öðru sveitarfélagi.

Líklega má einfalda kjörskrárgerðina enn frekar. Til að mynda mundu augljósir kostir fylgja því ef kjörskrárgerðin og leiðréttingar yrðu á einum stað, hjá Þjóðskrá Íslands, sem tæki við athugasemdum einstaklinga og sveitarfélaga við kjörskrár. Eftir yfirferð stofnunarinnar væru leiðréttingar tilkynntar þeim einstaklingum sem hlut ættu að máli og sveitarstjórnnum sem færðu þær inn á kjörskrár fram á kjördag.

Við núverandi kjörskrárgerð er framkvæmdin þannig að Þjóðskrá Íslands skiptir kjörskrárstofni niður á kjördeildir samkvæmt ósk sveitarfélags. Kjósendum er raðað í ákveðnar kjördeildir, venjulegast eftir götum og húsnúmerum. Slíkt fyrirkomulag getur sett sveitarfélögum ákveðnar skorður við skipulagningu kjörstaða og takmarkar möguleika kjósenda á að færa sig á milli kjördeilda þar sem mögulega er minna álag.

5.3.8 Rafræn kjörskrá

Eins og rakið er að framan hafa kjörskrár verið prentaðar og gefnar út með samþykki sveitarstjórna. Í raun er kjörskrá á Íslandi rafræn og hefur verið það í áratugi (frá 1991 í sérstöku kjörskrárkerfi) þar sem kjörskrárstofninn, sem er grunnurinn að kjörskrá, hefur verið unninn í tölvukerfi. Með rafrænni kjörskrá er átt við miðlægan gagnagrunn sem hefur að geyma sömu upplýsingar og koma fram í kjörskrá og er uppfærður jafnóðum eftir því sem kjósendur greiða atkvæði. Sú minnsta eining sem gera má ráð fyrir að rafræn kjörskrá taki til er eitt sveitarfélag. Í öðru lagi heilt kjördæmi og í þriðja lagi landið allt. Jafnframt má gera ráð fyrir að rafræn kjörskrá sé unnin miðlægt hjá Þjóðskrá Íslands. Hér á eftir verður gengið út frá því að rafræn kjörskrá miðist annaðhvort við heilt sveitarfélag eða heilt kjördæmi.

Töluvert hagræði getur verið fyrir kjósendur að kjörskrá sé rafræn og aðgengileg í öllum kjördeildum kjördæmis. Kjósendur eru þá ekki bundnir við að kjósa á tilteknum kjörstað eða í tiltekinni kjördeild í kjördæmi heldur geta kosið þar

sem hentugast er fyrir þá, að því tilskildu að þeir kjósi innan síns kjördæmis. Ef rafræn kjörskrá er notuð við atkvæðagreiðslu verður að gera ráð fyrir að allar leiðréttingar séu unnar miðlægt af Þjóðskrá Íslands. Stofnunin leiðréttir þá kjörskrána jafnóðum og ákvarðanir eru teknar. Með rafrænni kjörskrá gefst enn fremur færi á að draga fram tölfræðilegar upplýsingar um kjörsókn, t.a.m. hvernig hún dreifist á aldur og kyn og ríkisborgararétt í sveitarstjórnarkosningum. Jafnframt yrði hún til mikils hagræðis fyrir starfsmenn yfirkjörstjórna.

Rafræn kjörskrá getur enn fremur auðveldað ut anumhald og uppgjör utankjörfundaratkvæða. Samkvæmt gildandi lögum hafa undirkjörstjórnir séð um meðferð utankjörfundaratkvæða, enda er þeim falið að merkja við nöfn kjósenda í kjörskrá. Með tilkomu rafrænnar kjörskrár væri unnt að sjá hverjir hafa kosið snemma við lok kjörfundar. Ekki þyrfti áður að safna saman kjörskráreintökum undirkjörstjórna og draga upplýsingarnar saman úr þeim. Við uppgjör atkvæða væri ekki nauðsynlegt að dreifa áður atkvæðum til undirkjörstjórna og að þær meðhöndli þau. Í stað þess mætti gera atkvæði upp miðlægt á einum stað á vegum yfirkjörstjórnar. Slíkt dregur úr hættu á villum við uppgjör kosninga; eykur enn fremur samræmi við meðferð utankjörfundaratkvæða og minnkar umsýslu við flutning atkvæða. Loks mundi slík miðlæg vinnsla einfalda störf undirkjörstjórna þar sem þær þurfa þá ekki lengur að koma að uppgjöri utankjörfundaratkvæða. Hafa verður þó í huga að þótt atkvæðin séu í vörslum yfirkjörstjórnar geta kjósendur, sem greitt hafa atkvæði utan kjörfundar, sem fyrr kosið á kjördag og þannig ógilt utankjörfundaratkvæðin, þ.e. atkvæðið verður ekki tekið til greina, sbr. b. lið 1. mgr. 91. gr. kosningalaga. Því verður að gera ráð fyrir að við skráningu utankjörfundaratkvæða gæti yfirkjörstjórnir að því að merkja ekki endanlega við kjósendur í hina rafrænu kjörskrá fyrr en að loknum kjörfundi svo tryggt sé að kjósandi greiði ekki hvoru tveggja utan kjörfundar og á kjörfundi. Af þessu leiðir jafnframt að vilji kjósandi nota rétt sinn til þess að ganga að utankjörfundaratkvæði sínu verður hann að snúa sér til yfirkjörstjórnar.

Skilyrði þess að unnt sé að taka upp rafræna kjörskrá er að til staðar sé netsamband og nauðsynleg tækni og tækjabúnaður. Enn fremur að starfsfólk hafi fengið nauðsynlega kennslu og þjálfun og til grunvallar liggi áætlun um innleiðingu þ.m.t. um aðkomu ríkis og sveitarfélaga að henni. Hér undir fellur enn fremur að fyrir liggi áætlanir um það hvernig bregðast skuli við verði straumrof eða netsamband falli niður. Í því sambandi má horfa til Noregs þar sem gerðar hafa verið tilraunir með merkingar í rafræna kjörskrá við kosningar til sveitarstjórna og til Stórþingsins, sjá nánar umfjöllun um norskan rétt í kafla 6.2.4 og fylgiskjali 7.

Það er jafnframt skilyrði fyrir upptöku rafrænnar kjörskrár að hún hafi hlotið vottun viðurkenndra aðila, þar sem fram hafi farið öryggisprófanir á grundvelli viðurkenndra staðla og sem jafnframt eru undir eftirliti óháðs aðila.

5.3.9 Aðgangur að kjörskrá og upplýsingum um merkingar í kjörskrá

Í gildandi kosningalögum og lögum um Þjóðskrá Íslands eru ekki ákvæði um aðgang stjórn málasamtaka að kjörskrá eða kjörskrárstofnum í aðdraganda kosninga.

Áratugum saman hafa stjórnmalasamtök þó fengið afrit af kjörskrárstofnum eftir beiðni framkvæmdastjóra stjórnmalasamtaka til forsætisráðuneytis, sem síðan hefur framsent hana til innanríkiráðuneytis, áður dómsmálaráðuneytis. Við afhendinguna hefur þá verið byggt á því að gera eigi stjórnmalasamtökum kleift að hafa eftirlit með kjörskrárgerðinni og framkvæmd kosninga. Þá hefur ekki þótt ástæða til þess að hefta aðgang stjórnmalasamtaka að kjörskránni að því leyti sem þau nota hana í því skyni að koma upplýsingum á framfæri til kjósenda. Hafa stjórnmalasamtök einnig átt kost á að fá afhenta límmiða og heimilisföng kjósenda á grundvelli kjörskrárstofns, þó ekki þeirra kjósenda sem eru á bannskrá Þjóðskrár Íslands.

Í gildandi kosningalögum hafa ekki heldur verið ákvæði um aðgang fræðimanna til rannsókna á kosningaþátttöku. Ákvæði 116. gr. laganna gera þó ráð fyrir að Hagstofa Íslands geti krafði kjörstjórnir um „... skýrslu um kosninguna ritaða á eyðublöð sem Hagstofan lætur í té“. Á þeim grundvelli samþykkti Alþingi þingsályktun á 143. löggjafarþingi um skrásetningu kjörsóknar eftir fæðingarári í kosningum á Íslandi frá vori 2014.³⁸ Í ályktuninni var gert ráð fyrir því að forsætisráðherra hlutaðist til um að Hagstofa Íslands kallaði eftir upplýsingum frá kjörstjórnnum um kjörsókn eftir fæðingarári við almennar kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur frá og með árinu 2014 auk hefðbundinnar tölfræði skv. 116. gr. laga um kosningar til Alþingis og 88. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Tilefni þingsályktunarinnar var að fylgjast einkum með kosningaþátttöku ungs fólks, en vísbendingar voru um að hún hefði dregist saman við sveitarstjórnarkosningarnar 31. maí 2014. Ljóst er að slík viðbótarupplýsingagjöf kjörstjórna kallar á meiri vinnu og ekki er endilega tryggt að skráning upplýsinga takist sem skyldi. Tímabundinn aðgangur að kjörskrá að loknum kosningum í rannsóknarskyni skapar á hinn bóginn öruggari grundvöll undir rannsóknir á kosningaþátttöku.

Það gildir jafnt um rafræna kjörskrá sem um kjörskrá á pappír að af loknum kosningum geyma þær viðkvæmar persónuupplýsingar um kosningahegðun fólks. Um leið þarf að huga að möguleikum til þess að vinna tölfræðiupplýsingar upp úr hinni rafrænu kjörskrá. Í 96. gr. kosningalaga er gert ráð fyrir að um leið og kosningu er lokið og kjörstjórn hefur unnið nauðsynlegar upplýsingar úr kjörskránni, þ.m.t. vegna upplýsingagjafar til Hagstofu Íslands, sendir hún kjörskráreintök sem notuð eru við kosninguna í innsigliðum umbúðum til yfirkjörstjórnar og skv. 3. mgr. 104. gr. skal yfirkjörstjórn búa um allar kjörskrár í innsigliðum umbúðum og senda innanríkisráðuneytinu sem geymir þær í eitt ár, en að því búnu skal eyða þeim. Kosningalög gera þannig ráð fyrir því að unnt sé að veita aðgang að kjörskrá á meðan þær eru í vörslu yfirkjörstjórna eða ráðuneytisins. Ljóst er að á grundvelli persónuverndarsjónarmiða verður að gera ríkar kröfur um öryggi, varðveislu og eyðingu upplýsinga um kosningahegðun einstaklinga.

³⁸ Þingsályktun nr. 33/143, 143. löggjafarþing 2013-2014, þskj. 1225.

5.3.10 Kosningarréttur við kosningar til sveitarstjórna á Norðurlöndum

5.3.10.1 Ísland

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna, eiga þeir kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórnar sem eru íslenskir ríkisborgarar, hafa náð 18 ára aldri þegar kosning fer fram og eiga lögheimili í sveitarfélaginu. Viðmiðunardagur kjörskrár er skráning lögheimilis í sveitarfélagi samkvæmt íbúaskrá þjóðskrár þremur vikum fyrir kjördag, sbr. 5. gr. Í 2. mgr. 2. gr. er sérákvæði um þá sem falla undir ákvæði 9. gr. laga nr. 21/1990, um lögheimili, en flytjast frá Íslandi til einhvers norrænu landanna, á grundvelli Norðurlandasamnings um almannaskráningu, og missa þar með lögheimili sitt hér á landi en halda kosningarrétti sínum hér vegna þessa sérákvæðis, enda fullnægi þeir að öðru leyti skilyrðum 1. mgr. 2. gr.³⁹ Loks er í 3. mgr. 2. gr. tekið fram að enn fremur eigi kosningarrétt hér á landi danskir, finnskir, norskir og sænskir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili hér á landi í þrjú ár samfelld fyrir kjördag og aðrir erlendir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili hér á landi í fimm ár samfelld fyrir kjördag, enda fullnægi þeir að öðru leyti skilyrðum 1. mgr.

Kosningarréttur námsmanna, sem dveljast í öðrum norrænum löndum skv. Norðurlandasamningi um almannaskráningu (samningur frá árinu 1968), komst á árið 1982. Rökin fyrir þessum rétti voru þau að samkvæmt lögheimilislögum áttu námsmenn, sem dvöldust erlendis við nám (ásamt skylduliði sem með þeim dvaldist), almennt rétt á að eiga lögheimili áfram á Íslandi en þeir sem fóru til náms í öðrum norrænum löndum misstu lögheimiliséttinn samkvæmt samningnum og þar með kosningarréttinn. Með því að veita þessum námsmönnum kosningarrétt til sveitarstjórnar var verið að jafna réttarstöðu þeirra, að þessu leyti, gagnvart námsmönnum sem fóru til náms utan Norðurlandanna. Núgildandi lögheimilislög frá 1990 eru óbreytt hvað námsmenn varðar. Árið 1982 var dönskum, finnskum, norskum og sænskum ríkisborgurum enn fremur veittur kosningarréttur hér á landi. Þá höfðu önnur norræn lönd (Finnland og Svíþjóð 1976, Danmörk 1977 og Noregur 1979) komið þessari skipan á hjá sér að frumkvæði Norðurlandaráðs og á grundvelli skýrslu samnorræns starfshóps frá 1975. Í öllum löndunum var talið rétt að miða við þriggja ára samfellda dvöl í viðkomandi landi.⁴⁰ Erlendir ríkisborgarar aðrir en Norðurlandabúar öðluðust fyrst kosningarrétt hér á landi árið 2002. Með þeim rétti var verið að uppfylla lágmarksskilyrði sáttmála Evrópuráðsins frá 1992 um þátttöku útlendinga í opinberu lífi á sveitarstjórnarstigi. Samkvæmt sáttmálanum er aðildarríkjum heimilt að miða við styttri búsetutíma en fimm ár.

³⁹ Aftur á móti á þessi sérregla ekki við um þá sem flytjast frá Íslandi til annarra landa en norrænu ríkjanna og falla undir 9. gr. lögheimilislaganna því að þeim er heimilt að eiga áfram lögheimili hér á landi og missa því ekki kosningarrétt sinn til sveitarstjórna, enda taki þeir ekki upp fasta búsetu erlendis.

⁴⁰ Alþt. 1981-1982 (104. löggjafarþing), þskj. 347.

5.3.10.2 Danmörk

Samkvæmt 1. gr. laga um kosningar til Þjóðþingsins (*lovbekendtgørelse om kommunale og regionale valg nr. 363/2014*) á sá kosningarrétt til sveitarstjórnar sem náð hefur 18 ára aldri á kjördegi og á lögheimili í sveitarfélaginu og er danskur ríkisborgari, enn fremur ríkisborgari í einhverju öðru ESB-landi og íslenskur eða norskur ríkisborgari. Þá er tekið fram að einnig eigi kosningarrétt aðrir erlendir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili í Danmörku í þrjú ár samfellt fyrir kjördag. Sérstök heimild er fyrir ráðherra frá árinu 1995 til að hlutast til um gerð tvíhliða samninga við erlent ríki um að ríkisborgarar þess, búsettir í Danmörku, geti öðlast kosningarrétt til sveitarstjórnar eftir þriggja ára samfellda dvöl.

Viðmiðunardagur lögheimilis í kjörskrá er skráning lögheimilis í sveitarfélaginu í dönsku þjóðskrána 15 dögum fyrir kjördag.

Árið 1977 öðluðust Norðurlandabúar kosningarrétt í Danmörku eftir samfellda þriggja ára dvöl í landinu. Aðrir erlendir ríkisborgarar öðluðust þennan þriggja ára rétt 1981 og var svo til 2010 er dvalartími þeirra fór í fjögur ár. Fjögurra ára dvalartímanum var svo breytt aftur í þrjú ár 2012. Aftur á móti var tiltekinn búsetutími ESB-búa, Íslendinga og Norðmanna í Danmörku felldur niður árið 1995.

5.3.10.3 Noregur

Ákvæðin um kosningarrétt eru í 2. kafla, 1. og 2. gr., um kosningarrétt og manntal í lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyret (valgloven) nr. 57/2002. Kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórnar á hver norskur ríkisborgari sem náð hefur 18 ára aldri á kosningarári og er eða hefur einhvern tíma verið skráður búsettur í Noregi í norsku þjóðskránni. Enn fremur eiga kosningarrétt ríkisborgarar annarra Norðurlandþjóða (18 ára markið) sem skráðir eru búsettir í Noregi í norsku þjóðskránni í síðasta lagi 30. júní á kosningarári. Þá eiga einnig ríkisborgarar annarra landa en Norðurlandanna (18 ára markið) kosningarrétt hafi þeir verið skráðir búsettir í Noregi í norsku þjóðskránni samfellt í þrjú ár fyrir kjördag. Til þess að geta neytt kosningarréttarins verður kjósandinn að vera skráður í manntal viðkomandi sveitarfélags á kjördag.

5.3.10.4 Svíþjóð

Ákvæðin um kosningarrétt eru í 4. kafla, 2.–4. gr., kommunallag (1991:900). Kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórnar á hver sá sem náð hefur 18 ára aldri á kjördegi og á lögheimili í sveitarfélaginu og er sænskur ríkisborgari, ríkisborgari í einhverju öðru ESB-landi og íslenskur eða norskur ríkisborgari. Enn fremur eiga kosningarrétt aðrir erlendir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili í Svíþjóð í þrjú ár samfellt fyrir kjördag.

Viðmiðunardagur lögheimilis í kjörskrá í sveitarfélagi er skráning í sænsku þjóðskránni 30 dögum fyrir kjördag.

5.3.10.5 Finnland

Ákvæðin um kosningarrétt til sveitarstjórna í Finnlandi eru í 4. kafla 26. gr. um rétt íbúa sveitarfélags til að tjá sig í kommunallag nr. 365/1995. Lögin tóku gildi í mars 1995 en 26. gr. var breytt í desember sama ár (lög nr. 1647/1995). Kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórnar á hver sá sem náð hefur 18 ára aldri á kjördegi og á lögheimili í sveitarfélaginu og er finnskur ríkisborgari, ríkisborgari í einhverju öðru ESB-landi og íslenskur eða norskur ríkisborgari. Enn fremur eiga kosningarrétt aðrir erlendir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili í Finnlandi í tvö ár samfelld fyrir kjördag.

Kjósandi er á kjörskrá í því sveitarfélagi þar sem hann er skráður með lögheimili í finnsku þjóðskránni 51 degi fyrir kjördag.

5.3.10.6 Samantekt

Ljóst er að lög um kosningar til sveitarstjórna hér á landi hafa ekki breyst með sama hætti og löggjöf annarra Norðurlandþjóða að því er varðar kosningarrétt við sveitarstjórnarkosningar. Samkvæmt 3. mgr. 2. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna eiga kosningarrétt danskir, finnskir, norskir og sænskir ríkisborgarar sem átt hafa lögheimili á Íslandi í þrjú ár samfelld fyrir kjördag. Aðrar Norðurlandþjóðir gera ekki lengur áskilnað um búsetutíma fyrir kosningar og almennt miða þær við að aðrir erlendir ríkisborgarar hafi búið hér á landi í þrjú ár fyrir kosningar.

5.3.11 Ábendingar og athugasemdir

Í ábendingum landskjörstjórnar til forsætisnefndar Alþingis og formanna þingflokka 6. maí 2013, sbr. enn fremur minnisblað landskjörstjórnar frá 30. nóvember 2009, er bent á að meta þurfi kosti og galla þess að breyta því fyrirkomulagi að kjörskráin byggji á kjörskrárstofnum sem sveitarfélög samþykki. Jafnframt að meta kosti þess og galla að taka upp rafræna kjörskrá á miðlægum grunni, sem unnt væri að nota við atkvæðagreiðslu á kjörfundi og utan kjörfundar. Þá væri jafnframt ástæða til að huga að kæruleiðum þegar því væri hafnað að taka kjósanda á kjörskrá þar sem hann teldi sig eiga að vera. Hér má enn fremur vísa til athugasemda og ábendinga í kafla 3.12.3 um nauðsyn þess að stjórnvöld hafi eftirlit með kjörskrárgerðinni.

Að því er varðar meðferð kvartana og málskot í málum út af kjörskrárgerð er í skýrslum ÖSE/ODIHR um framkvæmd alþingiskosninganna 2013 bent á að skoða megi hvort setja eigi yfirvöldum ákveðin tímamörk til að fjalla um mál og gæta þannig fulls samræmis við gein 5.10 í Kaupmannahafnarskjalinu.⁴¹

Ábendingar um að taka beri upp rafræna kjörskrá við kosningar hér á landi hafa einnig komið fram á fundum með fulltrúum þingflokka og þá hefur vinnuhópurinn jafnframt orðið var við áhuga á slíku í samskiptum við aðila sem koma að framkvæmd kosninga. Má í því sambandi vísa til umfjöllunar í kafla 5.6.3.4 um notkun rafræns

⁴¹ Sjá hér skýrslu ÖSE/ODIHR/ODIHR um alþingiskosningarnar 2013, bls. 17, og neðanmálgrein nr. 62 í skýrslunni, þar sem tekið er fram að æskilegur tímarammi sé þrjú til fimm dagar.

bráðabirgðakjörskrárstofns við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar í alþingiskosningunum 2013.

Í álitum Persónuverndar 10. mars 2003 í máli nr. 2002/252 komst stjórn Persónuverndar að þeirri niðurstöðu að umboðsmönnum framboðslista væri óheimilt að miðla upplýsingum um merkingar í kjörskrá út úr kjördeild nema það væri nauðsynlegt í þeim tilgangi að hafa eftirlit með því að kosning færi löglega fram. Þá fjallaði stjórn stofnunarinnar um það í álitum sínum 13. mars 2014 í máli nr. 2013/828 hvort heimilt væri að afhenda stjórn málasamtökum kjörskrárstofna í aðdraganda kosninga. Tók stofnunin fram að í lögum um kosningar og um Þjóðskrá Íslands væri ekki vikið að afhendingu kjörskrárstofna til annarra en sveitarstjórna, er hvorki til stjórn málasamtaka né annarra aðila. Var það álit stjórnar Persónuverndar að ekki yrði séð að Þjóðskrá Íslands væri heimilt að afhenda kjörskrárstofna á grundvelli laga um persónuvernd.

Loks má nefna að Samband Íslenskra sveitarfélaga hefur lagt áherslu á að í kosningalöggjöfina verði tekin upp ákvæði sem heimila notkun rafrænnar kjörskrár á kjörfundi, sbr. kafla 2.2.4.

5.3.12 Samantekt og tillögur

5.3.12.1 Helstu tillögur

Þegar horft er til þess að kjörskrárgerðin byggir á kjörskrárstofni (lögheimilisskráningu hvers kjósanda) sem Þjóðskrá Íslands lætur sveitarstjórnnum í té og að þær leiðréttingar sem heimilt er að gera á kjörskrá fram á kjördag byggjast á tilkynningum Þjóðskrár Íslands er lagt til að kjörskrárgerðin verði alfarið hjá Þjóðskrá Íslands. Það verði jafnframt hlutverk landskjörstjórnar að auglýsa útgáfu kjörskrár.

Jafnframt er lagt til að meginreglan í kosningalögum verði að nota rafræna kjörskrá, en í undantekningartilvikum og þar sem sérstakar ástæður heimila verði sveitarstjórn heimilt að nota kjörskrá á pappírformi og enn fremur að fest verði í lög sú áratugaframkvæmd að stjórn málasamtök hafi aðgang að kjörskrám í aðdraganda kosninga.

5.3.12.2 Miðlæg vinnsla kjörskrár hjá Þjóðskrá Íslands

Á grundvelli kjörskrárstofna sem Þjóðskrá Íslands lætur sveitarstjórnnum í té er kjörskrá samin. Í alþingiskosningum miðast kjörskrárstofninn við íbúaskrá þjóðskrár fimm vikum fyrir kjördag. Þeir sem eiga lögheimili í sveitarfélagi á þeim tíma og uppfylla að öðru leyti kosningarréttarskilyrði á kjördag eru teknir á kjörskrá í sveitarfélaginu. Gera má leiðréttingar á kjörskránni fram á kjördag. Slíkar leiðréttingar eru takmarkaðar við sannanleg mistök sem gerð hafa verið við lögheimilisskráningu einstaklings, eða að hann hafi öðlast eða misst íslenskt ríkisfang eða við andlát hans. Eftir þær breytingar sem gerðar voru á kosningalögum 1991, 1995 og með gildandi kosningalögum er raunveruleg aðkoma sveitarstjórna að kjörskránni takmörkuð og

tekur nær eingöngu til þess að taka við tilkynningum frá Þjóðskrá Íslands um leiðréttingar. Því er lagt til að kjörskrárgerðin verði hjá stofnuninni.

5.3.12.3 Auglýsing kjörskrár og aðgangur að kjörskrá

Hlutverk landskjörstjórnar verði að auglýsa að gerð hafi verið kjörskrá. Jafnframt að tilkynna að veittur hafi verið aðgangur á vefsíðu Þjóðskrár Íslands og kosningavef ráðuneytisins til þess að flett upp skráningu kjósenda á kjörskrá með innslætti kennitölu.

Í samræmi við þá framkvæmd sem tíðkast hefur áratugum saman er lagt til að festur verði í lög sá réttur stjórnmalasamtaka, sem bjóða fram við kosningar, til að fá kjörskrár afhentar. Jafnframt verði stjórnmalasamtökum óheimilt að birta kjörskrána eða miðla opinberlega upplýsingum úr henni.

5.3.12.4 Rafræn kjörskrá

Í þeim tilgangi að auka aðgengi kjósenda að kjörstað, sem eru þá ekki bundnir við að kjósa í tiltekinni kjördeild í stærri sveitarfélögum eða í tilgreindu sveitarfélagi innan kjördæmis, verði kjósendum heimilt að greiða atkvæði í hvaða kjördeild kjördæmis sem er.

Rafræn kjörskrá mun jafnframt gera framkvæmd kosninga á kjörfundi og utan kjörfundar einfaldari. Þannig verði t.a.m. utanumhald og uppgjör utankjörfundaratkvæða, þ.m.t. meðferð ágreiningsatkvæða, samræmdari og markvissari.

Lagt er til að meginreglan verði rafræn kjörskrá ení undantekningartilvikum verði þó að veita einstökum sveitarfélögum undanþágu frá því að hafa rafræna kjörskrá og notast við kjörskrá á pappír.

5.3.12.5 Meðferð ágreiningsmála

Eins og áður er lýst er lagt til að kjörskrárgerðin verði hjá Þjóðskrá Íslands. Lagt er til að unnt verði að skjóta ákvörðunum Þjóðskrár Íslands út af kjörskrárgerðinni til úrskurðarnefndar kosningamála. Í ljósi þess að miðað er við að gera megi leiðréttingar á kjörskrá fram á kjördag verða allir tímafrestir að vera skammir. Bæði Þjóðskrá Íslands og úrskurðarnefndin verða því að gæta sérstaklega að tímafrestum. Almennt verður þó að gera ráð fyrir að málsmeðferð sé einföld þar sem niðurstaðan ræðst af tilgreindum göngum, t.a.m. um lögheimilisskráningu og ríkisborgararétt, og því ætti að taka skamman tíma að fjalla um einstök álitamál sem upp kunna að koma.

5.3.12.6 Skilyrði um búsetu norrænna ríkisborgara við kosningar til sveitarstjórna

Þó svo að vinnuhópnum hafi ekki verði falið að skoða sérstaklega kosningarrétt norrænna ríkisborgara við kosningar til sveitarstjórnar er mikilvægt í ljósi norrænnar samvinnu að skilyrði um lengd búsetu verði samræmd milli landanna. Leggur

vinnuhópurinn til að tekin verði upp sömu skilyrði fyrir búsetu norrænna ríkisborgara til þátttöku í kosningum til sveitarstjórna og gilda um íslenska ríkisborgara sem búsettir eru í öðrum norrænum löndum.

5.3.12.7 Hugsanlegar breytingar á kosningarrétti við sveitarstjórnarkosningar

Þó svo það falli ekki beint undir erindisbréf vinnuhópsins hefur hann athugað sérstaklega ákvæði um kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórna, sbr. 2. gr. laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna, með það fyrir augum að tryggja betur samræmi við löggjöf annarra norrænna landa, ennfremur að kosningaaldur miðist við almanaksárið þegar kjósandi verður 18 ára en ekki afmælisdaginn.

Í ljósi athugana sinna setur vinnuhópurinn fram eftirfarandi tillögu að nýrri 2. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna:

2. gr. laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna, orðist svo:

Kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórnar á hver íslenskur ríkisborgari sem nær 18 ára aldri á kosningarári og á skráð lögheimili í sveitarfélaginu skv. 5. gr.

Enn fremur á kosningarrétt hver danskur, finnskur, norskur og sænskur ríkisborgari, enda fullnægi hann að öðru leyti skilyrðum 1. mgr.

Þá á kosningarrétt erlendur ríkisborgari, annar en greinir í 2. mgr., sem átt hefur skráð lögheimili hér á landi í þrjú ár samfellt fyrir kjördag, enda fullnægi hann að öðru leyti skilyrðum 1. mgr.

Hafi námsmaður, sbr. 1. mgr. 9. gr. laga um lögheimili, flutt lögheimili sitt frá landinu til Danmerkur, Finnlands, Færeyja, Grænlands, Noregs eða Svíþjóðar, skv. Norðurlandasamningi um almannaskráningu, telst hann ekki hafa glatað kosningarrétti sínum í því sveitarfélagi sem hann átti skráð lögheimili í við brottför, enda fullnægi hann að öðru leyti skilyrðum 1. mgr.

Ákvæði 4. mgr. gildir einnig um maka, sambúðarmaka og börn þeirra sem þar um ræðir og dveljast með þeim í viðkomandi landi.

Til þess að geta neytt kosningarréttar skv. 4. og 5. mgr. skal umsókn send Þjóðskrá Íslands á tímabilinu frá 1. desember næstum fyrir kosningaár til kl. 16 síðdegis 1. mars á kosningaári. Beri 1. mars upp á helgidag færist umsóknarfrestur til sama tíma næsta virka dag. Stofnunin ákveður form umsóknar. Umsókn skal afgreidd innan sjö sólarhringa frá móttöku. Ef umsókn er fullnægjandi tilkynnir Þjóðskrá Íslands umsækjanda það og hlutaðeigandi sveitarstjórn. Hafni stofnunin umsókn er umsækjanda heimilt að kæra þá ákvörðun til ráðuneytisins eigi síðar en til kl. 16 síðdegis 10. mars á kosningaári. Beri 10. mars upp á helgidag færist kærufrestur til sama tíma næsta virka dag. Kæra til ráðuneytis skal afgreidd innan sjö sólarhringa frá móttöku.

Sækja skal um skv. 6. mgr. í hvert sinn sem kosið er til sveitarstjórnar. Umsókn sem berst Þjóðskrá Íslands á öðrum tíma en greinir í 6. mgr. skal hafnað.

Ráðherra og Þjóðskrá Íslands skulu í nóvember næstum fyrir kosningaár birta auglýsingar um kosningarrétt skv. 4. og 5. mgr. á vefsíðum sínum.

5.4 Skráning stjórnmalasamtaka og listabókstafir

5.4.1 Inngangur

Í þessum kafla verður farið yfir ákvæði laga um kosningar til Alþingis og laga um kosningar til sveitarstjórna í tengslum við skráningu stjórnmalasamtaka, heiti þeirra og úthlutun listabókstafa. Þá eru teknar saman þær athugasemdir og ábendingar sem komið hafa fram og að lokum gerð grein fyrir tillögum um breytingar.

5.4.2 Kosningar til Alþingis

5.4.2.1 Hverjir geta boðið fram lista við alþingiskosningar—Stjórnmalasamtök

Kosningalöggjöf hér á landi hefur um langt skeið, eða frá því að einmenningskjördæmi lögðust af og hlutfallskosning varð reglan, ekki gert ráð fyrir því að einstaklingar bjóði sig fram til þings heldur flokkar eða samtök.⁴²

Í lögum er ekki að finna fastmótaða eða samræmda skilgreiningu á hugtakinu stjórnmalaflokkur eða stjórnmalasamtök. Í 4. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 1. gr. stjórnarskipunarlaganna nr. 77/1999 er gert ráð fyrir því að stjórnmalasamtök ein komi til álita við úthlutun jöfnunarsæta, sem hlotið hafa minnst fimm af hundruði af gildum atkvæðum á landinu öllu. Í skýringum við ákvæðið er vakin athygli á því að hugtakið stjórnmalasamtök sé notað í stað þess sem nefnt hafði verið landsframboð samkvæmt gildandi kosningalögum. Hugtakið stjórnmalasamtök er einnig notað í lögum um kosningar til Alþingis fyrir þá sem bjóða eða boðið hafa fram í kosningum til Alþingis, sbr. 2. mgr. 32. gr. laganna. Í skýringum við 32. gr. frumvarps þess sem varð að lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, kemur fram að í stað hugtaksins landsframboð, sem notað hafi verið um framboð á vegum stjórnmalasamtaka, sem saman eiga, verði notað orðið stjórnmalasamtök.⁴³ Hugtakið stjórnmalasamtök er enn fremur notað í lögum nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna, en þó með þeirri einu undantekningu að í 2. mgr. 31. gr. laganna er talað um stjórnmalafokka. Augljóst er hins vegar að þar er átt við stjórnmalasamtök, sbr. 1. mgr. 31. gr. laganna. Þá er hugtakið stjórnmalasamtök einnig notað í lögum nr. 162/2006, um fjármál

⁴² Má í þessu sambandi vísa til þriggja úrskurða landskjörstjórnar frá 16. apríl 2013, þar sem staðfestar voru niðurstöður yfirkjörstjórna um að hafna framboðum fimm einstaklinga, þar sem vísað var til fyrirmæla 31. gr. stjórnarskrárinnar og að ekki hafi verið fylgt ákvæðum VII.-X. kafla laga um kosningar til Alþingis að því er varðar undirbúning framboðs stjórnmalasamtaka. Sjá enn fremur Björg Thorarensen: Stjórnarskipunarréttur, Undirstöður og handhafar ríkisvalds 2015, bls. 250.

⁴³ Alþt. 1999-2000 (125. löggjafarþing), þskj. 823, bls. 43

stjórnmálasamtaka og frambjóðenda og um upplýsingaskyldu þeirra. Ein undantekning á því er í I. bráðabirgðaákvæði laganna þar sem vísað er til stjórnmálaflokka. Í 2. mgr. 85. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, er vísað til þess að þingmenn séu kosnir á listum stjórnmálaflokks eða stjórnmálasamtaka án frekari skýringa. Ekki verður séð að mismunandi orðnotkun hafi þýðingu í lögum eða framkvæmd. Svo virðist mega álykta að hugtakið stjórnmálasamtök nái yfir laustengdari starfsemi, með minni félagseiningum eða hópum á meðan stjórnmálaflokkur er skipulagðari félagsheild með fastmótaðra innra skipulagi.⁴⁴ Loks er rætt um stjórnmálafélög í 1. mgr. 74. gr. stjórnarskrárinnar, sbr. 12. gr. stjórnarskipunarlaga nr. 97/1995, en í því fellst viðtæk skírskotun til hvers kyns félagastarfsemi sem fæst við málefni tengdum stjórnmálum. Í samræmi við orðanotkun í lögum um kosningar til Alþingis og til sveitarstjórnar og í lögum um fjármál stjórnmálaflokka er með stjórnmálasamtökum átt við þau samtök sem bjóða eða boðið hafa fram lista í slíkum kosningum.

5.4.2.2 Skráning stjórnmálasamtaka og úthlutun listabókstafa

Í VIII. kafla laga um kosningar til Alþingis er í einni grein, 38. gr., fjallað um skráningu listabókstafa stjórnmálasamtaka, úthlutun þeirra og heiti stjórnmálasamtaka. Upphaflega kom ákvæðið inn í lög um kosningar til Alþingis með 11. gr. laga nr. 2/1987, er breytti 40. gr. laga nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis. Með lagabreytingunni var ætlunin að koma á fastara skipulagi á val listabókstafa handa stjórnmálasamtökum með því að færa slíkt verkefni frá yfirkjörstjórnnum til dómismálaráðuneytis.⁴⁵

Í 1. mgr. 38. gr. laga um kosningar til Alþingis, sem er samhljóða 1. mgr. 40. gr. laga nr. 52/1959, er sú skylda lögð á innanríkisráðuneytið að halda skrá um listabókstafi stjórnmálasamtaka sem buðu fram lista við síðustu almennar alþingiskosningar. Tekið er fram að skrána skuli birta með auglýsingu eigi síðar en átta vikum fyrir hverjar almennar alþingiskosningar. Samkvæmt þessu er gert ráð fyrir því að við upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar skuli auglýst sérstaklega hvaða stjórnmálasamtök buðu fram við síðustu alþingiskosningar. Óháð því hvort slík samtök hyggist bjóða fram við næstu kosningar.

Í 2. mgr. 38. gr. laga um kosningar til Alþingis er fjallað um ný stjórnmálasamtök sem ekki hafa fengið úthlutað listabókstaf. Ákvæðið var upphaflega að meginstofni til í 2. mgr. 11. gr. laga nr. 2/1987, sbr. 2. mgr. 40. gr. laga nr. 52/1959, en gert ítarlegra með 38. gr. gildandi laga um kosningar til Alþingis. Í ákvæðinu felast eftirfarandi skilyrði

⁴⁴ Sjá Björg Thorarensen: Stjórnskipunarréttur, Undirstöður og handhafar ríkisvalds, bls. 249.

⁴⁵ Alþt. 1986-1987 (109. löggjafarþing), þskj. 621, bls. 2.

fyrir því að geta fengið úthlutað listabókstaf og þar með fengið að bjóða fram til Alþingis:

- a. Tilkynna skal ný framboð eigi síðar en þremur sólarhringum áður en framboðsfrestur rennur út. Þar sem framboðsfrestur er kl. 12 á hádegi 15 dögum fyrir kjördag, sbr. 1. mgr. 30. gr. laga um kosningar til Alþingis, verður tilkynning um nýtt framboð að berast í síðasta lagi kl. 12. á hádegi 18 dögum fyrir kjördag,
- b. Tilkynningin skal undirrituð af a.m.k. 300 kjósendum. Með gildandi kosningalögum var þetta viðmið hækkað úr 50 í 300. Ráða má af lögskýringargögnum við 38. gr. gildandi laga að þar sé miðað við þann fjölda sem minnst þarf til að mæla með framboðslista í kjördæmi, sbr. 32. gr. laganna.⁴⁶
- c. Tilkynningin skal dagsett og þar skal greina nafn kjósanda, kennitölu hans og heimili.
- d. Heiti nýrra stjórnmalasamtaka má ekki vera þannig að ætla megi að villst verði á því og heiti samtaka sem eru á skrá ráðuneytisins, sbr. 1. mgr. 38. gr. laganna. Ekki er í lögunum eða lögskýringargögnum að finna leiðbeiningar um þau sjónarmið sem styðjast ber við það mat.

Í 2. mgr. 38. gr. gildandi laga er sérstaklega gert ráð fyrir því að ráðuneytið skuli þegar tilkynna þeim stjórnmalasamtökum, sem eru á skrá, um ný stjórnmalasamtök, sem hafa verið tilkynnt og um ósk þeirra um listabókstaf. Ljóst er að með þessu er þeim stjórnmalasamtökum sem þegar eru á skrá gefið færi á að fylgjast með skráningu nýrra samtaka og gera athugasemd við fyrirhugaða skráningu þeirra, t.a.m. við heiti þeirra eða listabókstaf. Að þessu búnu ákveður ráðuneytið bókstaf nýrra samtaka að fengnum óskum þeirra og með hliðsjón af listabókstöfum annarra stjórnmalasamtaka. Ekki er í ákvæðinu vikið sérstaklega að heiti nýrra stjórnmalasamtaka að öðru leyti en því að það má ekki vera þannig að ætla megi að villst verði á því og heiti samtaka sem eru á skrá ráðuneytisins. Samkvæmt þessu verður að gera ráð fyrir að ráðuneytið úrskurði einnig um ágreining sem kann að vera um heiti nýrra stjórnmalasamtaka. Slík ákvörðun felur í sér ákvörðun um réttindi og skyldur og fellur því undir 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Í niðurlagi 2. mgr. 38. gr. er fjallað um breytingar á heiti stjórnmalasamtaka sem þegar eru á skrá. Orðalag ákvæðisins bendir ekki til þess að gert sé ráð fyrir tilkynningum til annarra stjórnmalasamtaka, sem eru á skrá ráðuneytisins, um slíkar breytingar.

⁴⁶ Alþt. 1999–2000 (125. löggjafarþing), þskj. 823, bls. 44.

Loks er í 3. mgr. 38. gr. tekið fram að breytingar á auglýsingu ráðuneytisins og viðauka við hana skulu þegar birta með auglýsingu og tilkynna landskjörstjórn og yfirkjörsjórnnum. Fyrirmæli þessi komu með 11. gr. laga nr. 2/1987.

Í aðdraganda alþingiskosninganna 27. apríl 2013 var auglýsing ráðuneytisins nr. 92/2013, um listabókstafi stjórnmalasamtaka, birt 31. janúar 2013 í B-deild Stjórnartíðinda. Í auglýsingunni kom fram að sjö tilgreind stjórnmalasamtök hefðu boðið fram lista við alþingiskosningarnar 25. apríl 2009 og listabókstafir þeirra. Á tímabilinu 8. febrúar til 10. apríl 2013 birti ráðuneytið 12 auglýsingar um listabókstafi stjórnmalasamtaka sem ekki höfðu skráðan listabókstaf. Á þessu tímabili auglýsti ráðuneytið enn fremur að ein stjórnmalasamtök hefðu ákveðið að bjóða ekki fram við kosningarnar og að fjögur stjórnmalasamtök hefðu breytt heiti sínu og fengið úthlutað nýjum listabókstaf.

Við alþingiskosningarnar 2013 buðu eftirfarandi stjórnmalasamtök fram lista:

1. A-listi:	Björt framtíð.
2. B-listi:	Framsóknarflokkur.
3. D-listi:	Sjálfstæðisflokkur.
4. G-listi:	Hægri grænir, flokkur fólksins.
5. H-listi:	Húmanistaflokkurinn (framboð í tveimur kjördæmum).
6. I-listi:	Flokkur heimilanna (hét áður Lýðveldisflokkurinn).
7. J-listi:	Regnboginn, fyrir sjálfstæði Íslands og sjálfbæra þróun.
8. K-listi:	Sturla Jónsson, K-listi (hét áður Framfaraflokkurinn. Bauð fram í einu kjördæmi).
9. L-listi:	Lýðræðisvaktin.
10. M-listi:	Landsbyggðarflokkurinn (framboð í einu kjördæmi).
11. R-listi:	Alþýðufylkingin (framboð í tveimur kjördæmum).
12. S-listi:	Samfylkingin—jafnaðarmannaflokkur Íslands (hét áður Samfylkingin).
13. T-listi:	Dögun—stjórnmalasamtök um réttlæti, sanngirni og lýðræði (hét áður Borgarahreyfingin – þjóðin á þing).
14. V-listi:	Vinstrihreyfingin—grænt framboð.
15. Þ-listi:	Þíratar.

Samkvæmt framansögðu kveður 38. gr. laga um kosningar til Alþingis á um að ráðuneytið haldi sérstaka skrá yfir listabókstafi stjórnmalasamtaka sem buðu fram lista við síðustu almennar alþingiskosningar. Af þessu leiðir að stofn að nýrri skrá verður til við upphaf nýrra alþingiskosninga byggðan á því hvaða samtök fengu úthlutaðan listabókstaf og buðu fram við síðustu almennu alþingiskosningar. Ákvæðið veitir ekki upplýsingar um stöðu stjórnmalasamtaka sem eru á skrá ráðuneytisins, en bjóða ekki fram við næstu alþingiskosningar, t.a.m. um rétt slíkra samtaka til þess listabókstafs sem þeim hafði verið úthlutað, en ákveða í þess stað að bjóða eingöngu fram við næstu sveitarstjórnarkosningar og jafnframt við næstu alþingiskosningar þar á eftir.

Þó svo að í heiti VIII. kafla laga um kosningar til Alþingis og í 38. gr. laganna sé áherslan á „skrá um listabókstafi stjórnmalasamtaka“ er jafnframt tekin ákvörðun um heiti stjórnmalasamtaka. Skráin geymir þannig upplýsingar um heiti stjórnmalasamtaka og listabókstafi þeirra og er um leið staðfesting á hvaða stjórnmalasamtök megi bjóða fram lista við komandi alþingiskosningar.

5.4.3 Kosningar til sveitarstjórnar

Í lögum nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórnar, er ekki gert ráð fyrir skráningu stjórnmalasamtaka eða framboðslista líkt og er í alþingiskosningum. Samkvæmt 21. gr. laganna skulu framboð tilkynnt skriflega þeirri yfirkjörstjórn sem í hlut á eigi síðar en kl. 12 á hádegi þann dag þegar þrjár vikur eru til kjördags. Í 21.-23. gr. laganna er fjallað nánar um þau skilyrði sem sett eru fyrir framboði. Samkvæmt 24. gr. laganna fjallar yfirkjörstjórn sveitarfélags um gildi þeirra framboða sem komið hafa fram að liðum framboðsfresti. Þá er í 1. mgr. 31. gr. laganna gert ráð fyrir því að þegar yfirkjörstjórnin hefur lagt úrskurð sinn á framboðslista merki hún lista framboðanna með hliðsjón af skrá innanríkisráðuneytisins um listabókstafi stjórnmalasamtaka sem buðu fram við síðustu alþingiskosningar, sbr. 38. gr. laga um kosningar til Alþingis. Í 2. mgr. 31. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna er gert ráð fyrir því að þegar framboðslistar eru ekki bornir fram af stjórnmalaflokkum merki yfirkjörstjórn þá í stafrófsröð eftir því sem þeir hafa borist henni eða eftir samkomulagi við umboðsmenn listanna. Með vísan til 31. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna birti innanríkisráðuneytið, í aðdraganda sveitarstjórnarkosninganna 2014, auglýsingu nr. 312/2014, um skrá yfir heiti og listabókstafi þeirra framboða sem buðu fram í a.m.k. einu kjördæmi í kosningunum til Alþingis 2013.

Í skýringum við 30. gr. þess frumvarps, sem varð að 31. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, kemur fram að gert hafi verið ráð fyrir því „að kjörstjórnnum verði gert skylt að taka mið af skrá dómsmálaráðuneytisins um listabókstafi við næstu alþingiskosningar á undan, sbr. [38.] gr. laga um kosningar til Alþingis. Er þannig gert

ráð fyrir að samræmi verði milli alþingiskosninga og sveitarstjórnarkosninga hvað þetta atriði varðar.“ Þrátt fyrir að ráða megi að við það hafi verið miðað að hlutaðeigandi yfirkjörstjórnnum væri skylt að taka mið af auglýsingu ráðuneytisins eru dæmi um að slíkt hafi ekki orðið. Við síðustu sveitarstjórnarkosningar bauð t.a.m. Björt framtíð fram í átta sveitarfélögum undir listabókstafnum Æ, en samkvæmt skrá ráðuneytisins buðu samtökin í síðustu alþingiskosningum fram undir listabókstafnum A. Ástæða þessa var að yfirkjörstjórn eins sveitarfélags hafði úthlutað listabókstafnum A til annars framboðs í sveitarfélaginu, sem hafði áður boðið fram undir þeim bókstafi.

Þegar yfirkjörstjórnin hefur úrskurðað um gildi framboðanna gerir hún þau kunn með auglýsingu sem birt er á sama hátt og á hverjum stað er títt að birta opinberar auglýsingar. Í auglýsingunni skal greina bókstaf framboðslista og nöfn frambjóðenda á hverjum lista í réttri röð, sbr. 1. og 2. mgr. 32. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

5.4.4 Athugasemdir og ábendingar

Lög um kosningar til Alþingis gera ekki ráð fyrir að stjórnmalasamtök séu skráð eða að haldin sé opinber skrá um þau líkt og er í Danmörku, sbr. kafla 6.1.6. Þess í stað gerir 38. gr. laga um kosningar til Alþingis ráð fyrir því að innanríkisráðuneytið, áður dómsmálaráðuneytið, haldi skrá um listabókstafi stjórnmalasamtaka sem buðu fram við *síðustu* alþingiskosningar. Slík „skrá“ er þannig takmörkuð við þátttöku stjórnmalasamtaka í síðustu alþingiskosningum óháð því hvort þau hyggist bjóða fram í næstu kosningum. Ákvæði 38. gr. mælir ekki fyrir um rétt stjórnmalasamtaka, sem eru á skrá ráðuneytisins, til þess að halda listabókstaf hyggist þau bjóða fram við næstu þingkosningar þar á eftir eða hve lengi þau geti haldið listabókstaf sem ráðuneytið hefur úthlutað þeim eða hver sé staða stjórnmalasamtaka sem hafa fengið listabókstaf en ákveða að bjóða eingöngu fram í kosningum til sveitarstjórna. Í framkvæmd hefur ráðuneytið miðað við að stjórnmalasamtök haldi listabókstaf sem þau hafa fengið úthlutað í tvö kjörtímabil. Mikilvægt er að slík regla sé birt og aðgengileg almenningi og stjórnmalasamtökum.

Ákvæði 38. gr. gerir ráð fyrir því að þegar tilkynnt hefur verið um kosningar skuli skrá ráðuneytisins auglýst eigi síðar en 8 vikum fyrir kjördag, sem er í raun við upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Með því má segja að þau stjórnmalasamtök sem þegar eru á skrá ráðuneytisins njóti á vissan hátt forgangs fram yfir ný stjórnmalasamtök sem enn hafa ekki tilkynnt þátttöku sína í komandi kosningum.

Þær athugasemdir og ábendingar sem fram hafa komið á síðastliðnum árum hafa helst lotið að því að skýrari reglur vanti um gerð skrár fyrir listabókstafi stjórnmalasamtaka. Enn fremur að kveðið verði skýrar á um rétt stjórnmalasamtaka,

sem bjóða fram á landsvísu, til þess að nota sama listabókstaf við kosningar til sveitarstjórna, sem gangi frammar framboðum í einstökum sveitarfélögum. Þá sé ekki skýrt hvaða málsmeðferðarreglum skuli fylgja við meðferð slíkra mála og til að fá endurskoðaðar ákvarðanir ráðuneytis eða sveitarstjórnar af óháðum aðila. Loks séu ákvæði 38. gr. fáorð um það hvort aðrir hagsmunir en heiti annarra stjórnmálasamtaka geti takmarkað rétt nýrra stjórnmálasamtaka til þess að fá úthlutað listabókstaf.

Til viðbótar hefur verið bent á að einfalda megi söfnun undirskrifta með tilkynningu stjórnmálasamtaka um fyrirhugað framboð við alþingiskosningar með því að beita rafrænum aðferðum.

5.4.5 Samantekt og tillögur

5.4.5.1 Stjórnsýsla

Eins fram er komið er lagt til að landskjörstjórn fái aukið hlutverk við undirbúning og framkvæmd kosninga. Lagt er lagt til að landskjörstjórn taki við því verkefni innanríkisráðuneytisins að úthluta stjórnmálasamtökum listabókstöfum og úrskurða um heiti slíkra samtaka og haldi jafnframt skrá um heiti stjórnmálasamtaka og listabókstafi þeirra. Einnig verði gert ráð fyrir því að ágreiningi um ákvarðanir landskjörstjórnar um heiti nýrra stjórnmálasamtaka og listabókstafi þeirra verði unnt að skjóta til úrskurðarnefndar kosningamála.

Gert er ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands komi að gerð rafræns viðmóts fyrir söfnun undirskrifta sem fylgi tilkynningu stjórnmálasamtaka um þátttöku í alþingiskosningum.

5.4.5.2 Heiti stjórnmálasamtaka og úthlutun listabókstafs

Áfram verði greint á milli stjórnmálasamtaka sem þegar eru á skrá (hafa listabókstaf) og nýrra stjórnmálasamtaka sem hyggjast bjóða fram í komandi kosningum. Skránni verði viðhaldið jafnóðum og stjórnmálasamtök geti því hvenær sem er milli kosninga tilkynnt um þátttöku sína í næstukosningum til Alþingis og óskað eftir listabókstaf.

Framsetningu gildandi laga verði breytt þannig að fjallað verði um gerð skrár um stjórnmálasamtök og listabókstafi þeirra á undan ákvæðum laganna um framboðslista og framlagningu þeirra. Er slíkt í samræmi við framgang undirbúnings kosninga.

5.4.5.3 Skilyrði skráningar og úthlutun listabókstafs

Samkvæmt 38. gr. gildandi laga um kosningar til Alþingis má heiti nýrra stjórnmálasamtaka ekki vera þannig að ætla megi að villst verði á því og heiti samtaka sem eru á skrá ráðuneytisins, skv. 1. mgr. ákvæðisins. Efnislega verði þetta skilyrði

áfram til staðar. Jafnframt verði tekið fram að ný stjórnmalasamtök geti ekki fengið skráð heiti sitt ef það er þegar notað af stjórnmalasamtökum sem eru á skrá ráðuneytisins því síður geti stjórnmalasamtök fengið skráð heiti sitt ef önnur stjórnmalasamtök hafa fengið það skráð og ekki eru liðnar tvennar almennar alþingiskosningar frá því samtökin buðu síðast fram. Samkvæmt þessu er sett ákveðin takmörk fyrir því hversu lengi stjórnmalasamtök geti haldið heiti sínu og listabókstaf. Er lagt til að þar verði miðað við tvennar almennar alþingiskosningar í samræmi við þá framkvæmd sem innanríkisráðuneytið (áður dóms- og kirkjumálaráðuneyti) hefur fylgt.

Þar sem við það er miðað að landskjörstjórn viðhaldi skrá sinni um stjórnmalasamtök og listabókstafi jafnóðum og að ný stjórnmalasamtök geti hvenær sem er, milli þingkosninga, óskað eftir skráningu er ljóst að skráning þeirra gengur framár síðar framkomnum óskum annarra stjórnmalasamtaka um skráningu sama heitis. Að auki er tekið fram að skráning á heiti stjórnmalasamtaka geti ekki átt sér stað ef ætla megi að villst verði á því og heiti samtaka sem þegar hafa verið skráð. Í gildandi lögum eru ekki tilgreind nánar þau sjónarmið sem styðjast beri við við matið. Ljóst að við það getur þurft að horfa til vörumerkjaréttar.

Til viðbótar er lagt til að fjallað verði sérstaklega um það þegar annar aðili á rétt til heitis, sem stjórnmalasamtök hyggjast fá skráð, á grundvelli dóms eða viðurkennt er að hann eigi á öðrum grundvelli einkarétt til heitisins. Loks er lagt til að landskjörstjórn geti að uppfylltum tilgreindum skilyrðum afturkallað skráningu á heiti stjórnmalasamtaka.

Telji landskjörstjórn að uppfyllt séu skilyrði um skráningu á heiti stjórnmalasamtaka getur hún úthlutað samtökunum listabókstaf. Gert er ráð fyrir því að stjórnmalasamtök haldi þeim listabókstaf sem þau hafa fengið úthlutað við fyrri alþingiskosningar. Verði á hinn bóginn hlé á að stjórnmalasamtök bjóð fram við tvennar alþingiskosningar missa þau listabókstaf sinn og verða að tilkynna landskjörstjórn um þátttöku sína.

5.4.5.4 Skráning og birting

Lagt er til að horfið verði frá því að skrá yfir heiti stjórnmalasamtaka og listabókstafi sé takmörkuð við síðustu alþingiskosningar, eins og leiðir nú af 1. mgr. 38. gr. laga um kosningar til Alþingis, en í stað þess verði skránni viðhaldið af landskjörstjórn. Því verði ávallt unnt að sjá hvaða stjórnmalasamtök hafi fengið skráningu á heiti sínu og listabókstaf og hvenær þau buðu síðast fram við alþingiskosningar. Ný stjórnmalasamtök geti þar af leiðandi hafið fyrr undirbúning sinn fyrir kosningar og fengið þannig skráð heiti sitt og listabókstaf þegar kosningar hafa verið auglýstar.

Miðað er við að landskjörstjórn auglýsi heiti og listabókstaf nýrra stjórnmalasamtaka í B-deild Stjórnartíðinda líkt og gert hefur verið af hálfu innanríkisráðuneytisins (áður dóms- og kirkjumálaráðuneytis). Jafnframt er gert ráð fyrir að landskjörstjórn birti auglýsinguna á vef sínum og kosningavef ráðuneytisins og viðhaldi jafnóðum skrá um skráð stjórnmalasamtök og listabókstafi þeirra. Gengið er út frá að skráin verið einnig aðgengileg á vef landskjörstjórnar og kosningavef ráðuneytisins.

Þá er lagt til að tekið verðiaf skarið um að skrá landskjörstjórnar skuli lögð til grundvallar við merkingu framboðslista við kosningar til sveitarstjórnar.

5.4.5.5 Málsmeðferðarreglur

Ákvörðun landskjörstjórnar um skráningu á heiti stjórnmalasamtaka, úthlutun listabókstafs og um afturköllun skráningar felur í sér meðferð opinbers valds þar sem skorið er úr um rétt stjórnmalasamtaka sem vilja bjóða fram lista við alþingiskosningar. Um meðferð þess valds eiga við öll sömu sjónarmið og liggja að baki þeim sérstöku réttaröryggisreglum sem móttast hafa um málsmeðferð og töku ákvarðanna innan stjórnsýslunnar og eru lögfestar í gildandi stjórnsýslulögum, nr. 37/1993. Er því lagt til að stjórnsýslulög taki til meðferðar mála hjá landskjörstjórn út af skráningu á heiti stjórnmalasamtaka og listabókstafi og um afturköllun skráningar. Þá ber til þess að líta að miðað er við að ákvarðanir landskjörstjórnar um skráninguna geta sætt kærur til úrskurðarnefndar kosningamála og að við þá málsmeðferð gildi stjórnsýslulög. Af þessu leiðir jafnframt að gert er ráð fyrir því að stjórnsýsla þessi sæti eftirliti umboðsmanns Alþingis.

5.4.5.6 Heimild til þess að safna rafrænum undirskriftum.

Loks er lagt til að ráðherra setji, að fengnum tillögum landskjörstjórnar, reglugerð um form tilkynninga fyrir ný stjórnmalasamtök. Er þá gert ráð fyrir að heimilt verði að safna rafrænum undirskriftum, hvernig skuli haga meðferð þeirra og eyðingu. Forsenda þess að unnt verði að safna rafrænum undirskriftum er að stjórnmalasamtök hafi möguleika á slíku úrræði. Er lagt til að Þjóðskrá Íslands verði falið að útbúa og bjóða upp á slíkt.

5.5 Framboð

5.5.1 Inngangur

Hugtakið framboð er ekki skýrt sérstaklega í kosningalögum. Þó má almennt álykta að þar sé vísað til þeirrar athafnar að bjóða sig fram við alþingiskosningar og enn

fremur til framboðsins sjálfs eða þess hóps sem stendur að framboði. Er þá venjulegast talað um framboðslista. Við alþingiskosningar eru framboðslistar boðnir fram í einstökum kjördæmum. Ekki er skilyrði að stjórnmalasamtök bjóði fram lista í öllum kjördæmum. Eins og rakið er í kafla 3.1. hér á undan hafa stjórnarskrá og kosningalög verið túlkuð á þann veg að framboð sé á vegum flokka eða stjórnmalasamtaka.

Reglur kosningalaganna um framboð taka til þeirra skilyrða sem uppfylla verður til þess að geta boðið fram við kosningar til Alþingis og til sveitarstjórna. Meðal þeirra er frestur til þess að tilkynna um framboð, eða framboðsfrestur; upplýsingar sem skulu koma fram um frambjóðendur og um fjölda þeirra; hvaða gögn og upplýsingar skulu fylgja framboði, en þar er átt við skriflega yfirlýsingu meðmælanda frambjóðanda um stuðning við framboðslista, auk skriflegrar tilkynningar frá frambjóðendum listans um það hverjir tveir séu umboðsmenn hans. Sérstakar reglur gilda enn fremur um meðferð yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar á framboðum við alþingiskosningar og auglýsingu landskjörstjórnar á þeim. Sambærilegar reglur, í lögum um kosningar til sveitarstjórna, eru aftur á móti frábrugðnar í nokkrum veigamiklum atriðum, t.a.m. er unnt að skjóta úrskurði yfirkjörstjórnar sveitarfélags um kjörgengi til sveitarstjórnar, sem að lokum sætir endurskoðun skv. 93. gr. laga um kosningar til sveitarstjórnar. Við kosningar til Alþingis er kjörgengi frambjóðenda ekki prófað af yfirkjörstjórn eða landskjörstjórn. Alþingi sker sjálf úr um kjörgengi þeirra sem kosnir eru og um gildi kosninganna, sbr. 46. gr. stjórnarskrárinnar og 36. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Í erindisbréfi vinnuhópsins er honum falið að fara yfir reglur um framboð og leggja í því sambandi mat á hvort lengja þurfi framboðsfrest fyrir alþingiskosningar. Enn fremur skapa grundvöll fyrir setningu reglna um form framboðslista og meðmælendalista og gera samkeyrslu upplýsinga um frambjóðendur í mismunandi kjördæmum mögulega áður en skorið er úr um hvort listar séu í löglegu horfi. Loks skal honum falið að kanna kosti þess og galla að færa úrskurðarvald um lögmati framboðslista til landskjörstjórnar. Í þessum kafla verður farið yfir framangreind atriði. Um lengd framboðsfrestsins er einnig fjallað í kafla 5.2 þar sem farið er yfir tímafresti fyrir kosningar.

5.5.2 Kosningar til Alþingis

Í VII. kafla laganna koma fram þau skilyrði sem framboð skulu fylgja og önnur atriði sem máli skipta við tilkynningu framboða. Ber þar fyrst að nefna frestinn til þess að tilkynna yfirkjörstjórn um framboð, svo og upplýsingar um nafn, heimili og kennitölu frambjóðenda og meðmælendur, sbr. 30. gr. Því næst þau fyrirmæli 31. og 34. gr. um fjölda frambjóðenda og meðmælanda og hvernig yfirkjörstjórn skuli bregðast við

reynist þeir fleiri. Þá er tiltekið í 33. gr. að við sömu alþingiskosningar megi enginn bjóða sig fram á fleiri framboðslistum en einum og að sami kjósandi megi ekki mæla með fleiri en einum lista, sjá einnig umfjöllun um meðmælendur í kafla 5.2.3.

Í 1. og 2. mgr. 34. gr. eru fyrirmæli um hvernig yfirkjörstjórn skuli bregðast við ef fleiri nöfn eru á framboðslista eða lista yfir meðmælendur en tilskilið er eða ef ekki fylgir skriflegt leyfi manns til þess að setja nafn hans á listann eða ef maður hefur veitt skriflegt leyfi fyrir því að setja nafn sitt á tvo framboðslista, en þá skal taka nafnið af listunum eða listanum. Loks leiðir það af 3. mgr. 34. gr. að kjósandi getur ekki mælt með fleiri en einu framboði. Gerist það verður kjósandinn ekki talinn meðmælandi neins þeirra.

Um heimild frambjóðanda til þess að afturkalla samþykki sitt til framboðs og um heimild meðmælenda til þess að afturkalla stuðningsyfirlýsingu sína er fjallað í 35. gr. kosningalaganna. Í 36. gr. er síðan áréttað að ekki sé nauðsynlegt að sanna fyrir kjörstjórn eða landskjörstjórn kjörgegna frambjóðenda, sjá nánar kafla 5.2.4. Þá er í 37. gr. sérstök ákvæði um það þegar frambjóðandi deyr áður en kosning fer fram þ.e. eftir að framboðsfrestur er liðinn eða á næstu þremur sólarhringum áður en framboðsfrestur er liðinn. Samkvæmt greininni er þess krafist að innan viku megi, ef fullur helmingur meðmælenda listans krefst þess, setja annan mann í stað hins látna á listann, enda sé þá fullnægt öðrum almennum skilyrðum um framboðið. Ákvæðið hefur beint samhengi við 45. gr. kosningalaganna en af því leiðir að hlutaðeigandi yfirkjörstjórn metur hvort skilyrði 37. gr. teljast uppfyllt og tilkynnir tafalaust landskjörstjórn og innanríkisráðuneyti ef annar frambjóðandi hefur komið í stað þess sem fallið hefur frá. Tilgangurinn er annars vegar sá að ráðuneytið hafi svigrúm til þess að prenta nýja kjörseðla og að landskjörstjórn geti birt breyttan framboðslista í Lögbirtingablaði, sbr. nánar kafla 5.5.2.7 og 5.5.2.8.

Ákvæði VI. kafla gildandi kosningalaga um framboð eru að meginstefnu samhljóða VI. kafla laga nr. 80/1987, um kosningar til Alþingis, en þau lög fólu í sér endurútgáfu laga nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis. Þó var það nýmæli sett að kveðið er á um það í 35. gr. hvenær frambjóðandi annars vegar og meðmælandi hins vegar geti í síðasta lagi afturkallað samþykki sitt svo að áhrif hafi á framboð. Ekki er að öðru leyti ástæða til þess að rekja frekar eldri ákvæði kosningalaga um framboð.

Verður nú vikið að einstökum skilyrðum framboðs samkvæmt VII. kafla kosningalaganna.

5.5.2.1 Upplýsingar um frambjóðendur

Samkvæmt 2. mgr. 30. gr. laga um kosningar til Alþingis skal gæta þess að tilgreina skírlega *nöfn frambjóðenda, kennitölu, stöðu eða starfsheiti* og *heimili* til þess að enginn vafi geti leikið á því hverjir eru í kjöri. Ákvæðið er efnislega samhljóða 2. mgr. 26. gr.

kosningalaganna, nr. 52/1959, að undanskilinni kröfunni um kennitölu en sá áskilnaður var gerður með 12. gr. laga nr. 10/1991, er breyttu lögum nr. 80/1987.

Samljóða ákvæði og er í 2. mgr. 30. gr. gildandi laga var í 2. mgr. 26. gr. laga nr. 80/1942, um kosningar til Alþingis, og í 2. mgr. 26. gr. laga nr. 18/1934, um kosningar til Alþingis. Sambærilegt ákvæði var ekki í lögum nr. 28/1915, um kosningar til Alþingis. Á hinn bóginn hafði ákvæðið samsvörun við 1. másl. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 11/1920, um þingmannakosning í Reykjavík, en þar sagði: „Nöfn þeirra skulu táknuð svo skýrt með tilgreindri stöðu og heimili, að enginn vafi getið leikið á því, hverjir í boði eru.“ Lög nr. 11/1920 voru felld úr gildi með kosningalögum 1934. Ekki er að finna í lögskýringargögnum með framangreindum lögum frekari umfjöllun um þær kröfur sem nú eru gerðar í 2. mgr. 30. gr.

5.5.2.1.1 Nafn frambjóðanda

Í skýringum við 2. mgr. 30. gr. er varð að gildandi kosningalögum kemur fram að greinin sé í samræmi við 26. gr. þágildandi kosningalaga, nr. 80/1987. Áréttað er að nauðsynlegt sé að nöfn frambjóðenda komi skýrt fram, sem og önnur deili á þeim. Um nafnskráninguna er vísað til ákvæða í 19. gr. laga nr. 45/1996, um mannanöfn, en skv. 1. mgr. ákvæðisins skal á öllum opinberum skrá og öðrum opinberum gögnum rita nöfn manna „eins og þau eru skráð í þjóðskrá á hverjum tíma“. Í skýringum við ákvæðið kemur fram að greinin sé samhljóða 20. gr. þágildandi laga um mannanöfn, nr. 37/1991, að öðru leyti en því að skilgreiningin á hugtakinu „fullt nafn“, sem verið hafi í 1. mgr. 20. gr., hafi verið gerð að 1. mgr. 1. gr. frumvarpsins.⁴⁷ Samkvæmt 1. gr. gildandi laga um mannanöfn er fullt nafn manns eiginnafn hans eða eiginnöfn, millinöfn, ef því er að skipta, og kenninamn. Tekið er fram að eiginnöfn og millinamn megi aldrei vera fleiri en þrjú samtals.

Samkvæmt framansögð gera lög ráð fyrir því að þegar framboðslisti er tilkynntur, skv. 2. mgr. 30. gr. kosningalaga, skuli tilgreina fullt nafn frambjóðenda í merkingu 1. mgr. 19. gr. laga um mannanöfn. Með sama hætti verður að líta svo á nafn frambjóðanda á kjörseðli merki skv. 1. mgr. 52. gr. kosningalaga fullt nafn. Nafn frambjóðanda á kjörseðli er almennt ritað í einni línu (6 cm breiðri) en annars í tveimur línunum komist það ekki fyrir í enni línu.

Í kosningalögum eru ekki fyrirmæli um ritun nafns líkt og er í lögum um kosningar til danska Þjóðþingsins, t.a.m. heimildar til að stytta nafn eða fella niður eiginnafn eða millinamn. Við alþingiskosningarnar 2013 kom það í hlut landskjörstjórnar, sbr. 44. gr. kosningalaganna, að auglýsa nöfn þeirra sem voru í framboði. Ljóst er slíkt verður ekki gert nema fara yfir framboðslista og þau gögn sem þeim fylgdu, sbr. 1. mgr. 44. gr., og ganga úr skugga um að samræmis sé gætt, t.a.m. um ritun nafna, heimilisfangs og starfsheitis. Eins og rakið er í *Greinargerð um lestur framboðslista fyrir landskjörstjórn í apríl 2013*⁴⁸ var misjafn háttur hafður á um ritun nafna.

⁴⁷ Alþt. 1995–1996 (120. lögjafarþing), þskj. 73.

⁴⁸ Greinargerðin var tekin saman af ritara landskjörstjórnar og starfsmönnum Alþingis í skjaladeild og þingfundarskrifstofu.

Verður ekki séð að yfirkjörstjórnir hafi þar fylgt samræmdum reglum eða að þær hafi haft við að styðjast samræmdar leiðbeiningar. Þessu til skýringar má vísa til eftirfarandi umfjöllun í greinargerðinni:

„Meginlínan var sú að nöfn ættu að vera eins og í þjóðskrá/kjörskrá. Þó mátti ritháttur nafns vera annar en þar og mátti ganga eins langt og hægt var frambjóðanda í vil. Vandinn við þetta, fyrir lesarann, er sá að ekki er hægt að vita hvort nafn á lista er nákvæmlega eins og frambjóðandinn vildi eða hvort ónákvæmni hafði gætt í innslætti. Í þeim tilfellum sem skjaladeild var ekki viss hvort væri rétt, listinn eða kjörskrá, var haft samráð við ritara og lögfræðing þingfundarskrifstofu. Í ljós kom að stundum vildi fólk hafa nafnið eins og í kjörskrá, og þá hafði nafnið ekki verið rétt slegið inn, eða millinafn skrifað út án vilja frambjóðanda að því er virðist, en í sumum tilvikum átti nafnið að vera eins og á listanum en ekki eins og á kjörskrá.

... *Ritháttur ekki eins og í kjörskrá/þjóðskrá*

Gengið var eins langt og hægt var til að koma til móts við óskir frambjóðenda.

Dæmi:

- Guðrún E Kjerulf skv. kjörskrá var Guðrún E. Kjerúlf á listanum. Hún vildi skrifa nafn sitt með ú-i, Kjerúlf, þ.e. ekki í samræmi við kjörskrá, og var orðið við því.
- Theódór skv. kjörskrá var Theodór á listanum. Undirskrift hans var athuguð og var hún Theódór í samræmi við kjörskrá. Listinn var þannig ekki réttur.
- Gaua skv. kjörskrá fékk að vera Gauja.
- Mugison fékk ekki að nota það nafn, hann varð Örn Elías Guðmundsson.

... *Millinafni eða staf sleppt*

Ef maður vildi sleppa millinafni, eða staf, þá var ekki gerð nein athugasemd við það og nafnið látið standa þannig.

Dæmi:

- Richard Allen de Groot skv. kjörskrá var á listanum Richard Allen. Var hafður þannig, þ.e. Richard Allen, eftir könnun á Facebook.
- Gréta Sólveig Gunnlaugsdóttir skv. kjörskrá var Gréta Sól Gunnlaugsdóttir á listanum. Niðurstaðan varð sú að skrifa Gréta Sólveig Gunnlaugsdóttir, skv. kjörskrá. Er þannig líka á Facebook.

... *Millinafni eða staf bætt við.*

Ef frambjóðandi vildi bæta við millinafni, eða staf, sem ekki var í kjörskrá, þá gerðum við athugasemd við það og [A] og [B] skoðuðu og mátu. (Stundum facebook, stundum hringt.)

Dæmi:

- Irene Smith skv. kjörskrá var á listanum Irene Jóna Smith. Var höfð þannig, þ.e. með Jónu, eftir könnun á Facebook.
- Sigurður Þ. Þórðarson skv. kjörskrá var á listanum Sigurður Þengill Þórðarson. Hann vildi hafa nafn sitt skv. kjörskrá, þ.e. ekki nota nafnið Þengill.

- Eiríkur V. Friðriksson skv. kjörskrá var á listanum Eiríkur Valdimar Friðriksson. Hann vildi hins vegar vera Eiríkur Friðriksson.
- Guðmundur Hermannsson skv. kjörskrá var Guðmundur Óskar Hermannsson á listanum. Hann varð Guðmundur Óskar Hermannsson skv. ósk hans.
- Sif Y. Eyþórsdóttir skv. kjörskrá var Sif Yraola á listanum og fékk að vera það. Er einnig í samræmi við það sem hún notar á Facebook (og einn lesarinn þekkti til og veit að Yraola er ættarnafn föður hennar).
- Sigríður J. Sigurfinnsdóttir skv. kjörskrá var á listanum Sigríður Jóna Sigurfinnsdóttir, ekki skv. hennar ósk heldur hefur nafnið verið slegið þannig inn því að hún mun vera kölluð Sigga Jóna. J stendur hins vegar fyrir Jónína. Fundum þetta út vegna kunningsskapar lesara við konuna.
- Alþingismaðurinn Eygló Harðardóttir heitir skv. þjóðskrá Eygló Þóra Harðardóttir. Þóru-nafnið var á listanum fyrst en því var breytt til samræmis við það nafn sem hún hefur notað sem þingmaður.
- Alþingismaðurinn Kristján L. Möller heitir skv. þjóðskrá Kristján Lúðvík Möller. Lúðvíks-nafnið var á listanum fyrst en breytt í L. í samræmi við það nafn sem hann hefur notað sem þingmaður.“

5.5.2.1.2 Kennitala

Með 12. gr. laga nr. 10/1991, er breytti 26. gr. þágildandi kosningalaga nr. 80/1987, var áskilið að jafnframt skyldi tilgreina kennitölu frambjóðanda á framboðslista. Í lögskýringargögnum er ekki vikið að ástæðum þessa áskilnaðar. Ljóst má hins vegar vera að krafa um kennitölu gerir mögulegt að ganga úr skugga um atriði er varða auðkenni frambjóðanda, t.a.m. um lögheimili hans og nafn. Auk þess að leiða í ljós kjörgengi hans, sem Alþingi sker úr, sbr. 36. gr. laga um kosningar til Alþingis. Krafan um kennitölu er því í samræmi við þá kröfu 2. mgr. 30. gr. að vafi geti ekki leikið á því hverjir séu í kjöri.

Við birtingu framboðslista, sbr. 2. mgr. 44. gr., hefur landskjörstjórn fylgt þeirri framkvæmd að birta kennitölu frambjóðanda þó svo aðekki sé gerður áskilnaður um slíkt í ákvæðinu. Búa þar að baki sömu sjónarmið og koma fram í 2. mgr. 30. gr. að enginn vafi geti leikið á því hverjir séu í kjöri.

5.5.2.1.3 Staða eða starfsheiti

Áskilnaður um stöðu eða starfsheiti hefur verið allengi í lögum um kosningar. Tilgangur þess hefur augsjáanlega verið sá að auðkenna einstaklinga þannig að ljóst mætti vera hverjir væru í kjöri. Ætla má að áskilnaður um stöðu og starfsheiti hafi haft meiri þýðingu þegar samfélag og atvinnuhættir voru einfaldari en nú til dags. Jafnframt má ætla að þýðing slíks áskilnaðar hafi haft minni þýðingu eftir að krafist var kennitölu. Þá verður að ætla að frambjóðandi hafi almennt nokkuð svigrúm til þess að auðkenna sig með því að tilgreina stöðu sína og starfsheiti. Í áður nefndri *Greinargerð um lestur framboðslista fyrir landskjörstjórn í apríl 2013* er vikið að álitamálum sem komu upp við í tengslum við stöðu eða starfsheiti frambjóðenda:

„Sem allra minnst átti að amast við starfsheiti frambjóðenda. Ekki var farið út í sérstaka samræmingu starfsheita, á listunum má t.d. finna „nema“, „háskólanema“ og „nemanda í Háskóla Íslands“, „kennara“ og „grunnskólakennara“, „húsmóður“ og „móður“. Haft var að leiðarljósi að starfsheiti væri ekki andstætt velsæmi og væri á íslenskri tungu.

Dæmi:

- Starfsheitið „Senior developer“ varð forritari - í samráði við frambjóðanda.
- „Kaos pilot“ var látið vera svo.“

Líta verður svo á að tilgreining á stöðu eða starfsheiti frambjóðenda geti enn haft þann tilgang að auðkenna einstakling. Ýmis álitamál geta á hinn bóginn komið upp og tímafrekt getur reynst að afmarka í einstöku tilvikum hvort starfsheiti sé andstætt velsæmi og hvort það skuli vera á íslenskri tungu. Ráða má af framkvæmd að frambjóðendur hafi hér allnokkuð svigrúm.

5.5.2.1.4 Heimili

Loks er þess krafist í 2. mgr. 30. gr. gildandi kosningalaga að tilgreina skuli heimili frambjóðanda. Skilyrði þetta hefur þann sama tilgang og önnur skilyrði 2. mgr. 30. gr. að tryggja að ljóst megi vera hverjir eru í kjöri.

Skilyrði um tilgreiningu *heimilis* hefur lengi verið í kosningalögum. Var slíkt skilyrði t.a.m. í lögum nr. 18/1934, um kosningar til Alþingis. Um kosningarrétt og kjörgengi var í þeim lögum tekið fram að hlutaðeigandi yrði að hafa verið búsettur hér á landi síðustu 5 árin áður en kosning fór fram, sami áskilnaður var gerður í 1. gr. laga nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis. Með breytingu á 33. gr. stjórnarskrárinnar 1968 (stjórnarskipunarlög nr. 9/1968) var 5 ára búsetuskilyrðið fellt brott og í stað þess krafist að kjörgengir hefðu *lögheimili* hér á landi. Takmarkaða umfjöllun er að finna um lögheimilisskilyrðið í lögskýringargögnum, en ráða má af ræðu framsögumans meiri hluta allsherjarnefndar, þar sem breytingin er lögð til, að það verði „að teljast eðlilegt, ef ekki nauðsynlegt, að slík ákvæði sé í [greininni]“.⁴⁹ Samhliða var þágildandi kosningalögum breytt til samræmis, sbr. 1. gr. laga nr. 48/1968. Fram að þessu höfðu lög um kosningar til Alþingi ekki gert kröfu um lögheimili sem skilyrði kosningarréttar eða við tilkynningu framboða til yfirkjörstjórnar.

Gildandi lög um kosningar til Alþingis gera í einstökum ákvæðum ýmist áskilnað um *lögheimili* eða *heimili*. Þannig er t.a.m. gerð krafa um *lögheimili* í 1. gr. laganna um kosningarrétt og skv. 4. gr. laganna er hver sá kjörgengur „sem á kosningarrétt skv. 1. gr. ...“. Á hinn bóginn er í 2. mgr. 30. gr. tekið fram að í framboði til yfirkjörstjórnar skuli tilgreina *heimili*. Má í raun ráða að frá og með 30. gr. laganna er almennt talað um heimili frekar en lögheimili, en fram að þeirri grein um lögheimili. Sýnist skýringin helst liggja í því að fyrri hluti kosningalöggjafarinnar hefur oft sattu endurskoðun.

⁴⁹ Alþt. 1966–1967, B-deild, dálk. 1514.

Við setningu laga nr. 95/1936, um heimilisfang, voru engin almenn ákvæði um heimilisfang eða annað orð sem gat falið í sér sömu eða svipaða merkingu. Þá hafði ekki heldur verið lögfest almenn skylda til þess að eiga lögheimili. Í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum um heimilisfang var rakið að víða í löggjöf væri hins vegar „... gengið út frá því að landsmenn ættu sér lögheimili“. Í upptalningu um slík lög er m.a. vísað til 15. gr. þágildandi kosningalaga, nr. 18/1934.⁵⁰ Samkvæmt 1. gr. laganna skyldi hver sá, karl eða kona, sem dvaldi eða ætlaði að dvelja hér á landi lengur en 3 mánuði, eiga heimilisfang á einum ákveðnum stað, en heimilisfang í lögnum merkti hið sama og lögheimili eða annað orðatiltæki í lögum sömu merkingar. Lög nr. 35/1960, um lögheimili, komu í stað laganna um heimilisfang og gildandi lög nr. 21/1990, um lögheimili, komu í stað þeirra. Ekki er ástæða til þess að rekja frekar þessa löggjöf hér.

Samkvæmt framansögðu veður að miða við að áskilnaður um heimili í 2. mgr. 30. gr. hafi eins og áður segir þann tilgang að auðkenna framboðanda, þannig að ljóst megi vera að hann sé í framboði. Í því ljósi og ákvæða stjórnarskrár og kosningalaga um kjörgengi má telja fullljóst að með heimili sé átt við lögheimili í merkingu laga um lögheimili.

Við áður nefnda yfirferð framboðslista hjá landskjörstjórn við alþingiskosningarnar 2013 kom í ljós margvíslegt misræmi milli framboðslista og jafnvel á sama lista, hvornig heimili var tilgreint. Ljóst er að þar var ekki stuðst við samræmdar reglur eða viðmið. Í áður nefndri *Greinargerð um lestur framboðslista fyrir landskjörstjórn í apríl 2013* er vísað til þess að í 2. mgr. 30. gr. laga um kosningar til Alþingis og 2. mgr. 44. sömu laga sé gerð krafa um heimili. Síðan segir í greinargerðinni:

„Dæmi voru um að í stað sveitarfélaga voru notuð póstnúmer.

Heimilisfang var haft algjörlega í samræmi við kjörskrá. Nokkur dæmi voru um að heimilisfang á lista væri ekki í samræmi við kjörskrá og var því þá breytt. Heimilisfang var skrifað í þágufalli. Ekki var samræmi milli lista að þessu leyti, sumir höfðu heimilisfang í nefnifalli, aðrir í þágufalli. Mikið hagræði væri í því og vinnusparnaður að samræma þetta strax í upphafi hjá flokkum/kjörstjórnnum.

...

Þeir sem voru skráðir „óstaðsettir í hús“ í kjörskrá voru, eftir skoðun ..., skráðir í sitt sveitarfélag en ekki með neitt heimilisfang. Leitað var eftir upplýsingum hjá Þjóðskrá Íslands um það hvort sá sem í hlut átti ætti óafgreitt erindi um aðsetur hjá stofnuninni.

...

Farið var eftir kjörskrá og sveitarfélög alfarið skráð eins og í henni stendur. Sem dæmi má nefna að skrifað var Hveragerði, í samræmi við kjörskrá, og Kópavogur, Hafnarfjörður og Seltjarnarnes en skv. samþykktum sveitarfélaganna heita þessi sveitarfélög: Hveragerðisbær, Kópavogsbær, Hafnarfjarðarkaupstaður og Seltjarnarneskaupstaður. Það var í raun þægileg lausn í mikilli tímapressu að miða

⁵⁰ Alþt. 1936, A-deild, bls. 746.

alfarið við kjörskrá, en þarna verður samt visst ósamræmi miðað við heiti sveitarfélaga skv. lögnum.

Með því að nota kjörskrá verður heimilisfangið ekki alltaf eins nákvæmt og í þjóðskrá, nöfn lítilla bæjarfélaga hverfa. Sá sem skv. þjóðskrá hefur t.d. pósthafið 730 Reyðarfjörður, 735 Eskifjörður, 740 Neskaupstaður eða 755 Stöðvarfjörður er skv. kjörskrá skráður í sveitarfélagið Fjarðabyggð. En hins vegar er frambjóðandi frá Löngumýri skv. þjóðskrá með pósthafið 801 Selfoss, en á kjörskrá kemur fram sveitarfélagið Skeiða- og Gnúpverjahreppur.“

Í ljósi ofangreinds er mikilvægt að fyrirmæli um þær upplýsingar sem fram eiga að koma á framboðslista verði samræmd. Slíkt yrði til mikils hagræðis þar sem landskjörstjórn hefur takmarkað svigrúm til þess að ganga frá auglýsingu sinni til birtingar fyrir almenning, sbr. nánar kafla 5.2.9 hér á eftir.

5.5.2.1.5 Andlát frambjóðanda.

Með bráðabirgðalögum 10. júní 1937, nr. 15/1937, var bætt nýrri málsgrein við 32. gr. laga nr. 18/1934. Um tilefni lagasetningarinnar sagði að einn af frambjóðendum við kosningarnar til Alþingis 20. júní hefði látist 8. júní, eða 12 dögum fyrir kjördag, og að engin ákvæði væru um hvernig fara skyldi með utankjörfundaratkvæði, sem greidd hefðu verið áður en hinn nýi frambjóðandi kæmi til sögunnar. Þá brýsti heimild til þess að endurtaka kosninguna.

Í bráðabirgðalögum var fjallað um það þegar frambjóðandi deyr áður en kosning fer fram, eftir að framboðsfrestur er liðinn eða á næstu þremur sólarhringum áður en framboðsfrestur er liðinn, en þá mátti, ef um var að ræða hlutbundnar kosningar, annar maður bjóða sig fram í hans stað, ef fullur helmingur af meðmælendum hins látna væri meðal meðmælenda hans, enda væri fullnægt öðrum almennum skilyrðum um framboðið. Meginefni ákvæðisins er nánast samhljóða 37. gr. gildandi kosningalaga. Jafnframt var gert ráð fyrir því að ef frambjóðandi andaðist í kjördæmi þar sem kosið væri óhlutbundnum kosningum innan viku fyrir kjördag skyldi yfirkjörstjórn aflýsa kosningunni, en dómismálaráðuneytið stofna til kosninga á ný samkvæmt fyrirmælum 135. gr. laganna.

Við meðferð Alþingis á frumvarpi til staðfestingar bráðabirgðalaganna, sem varð að lögum nr. 15/1938, lagði allsherjarnefnd til allnokkrar breytingar á frumvarpinu. Í stað þess að leggja til breytingu við 32. gr. laganna taldi nefndin réttara að bæta nýrri málsgrein við 43. gr. laganna um að ef annar frambjóðandi biði sig fram samkvæmt heimild og að fullnægðum skilyrðum 32. gr. laganna skyldi hlutaðeigandi yfirkjörstjórn tafarlaust tilkynna það ráðuneytinu og yfirkjörstjórnnum. Nánast samhljóða ákvæði er nú í 45. gr. gildandi kosningalaga. Jafnframt lagði allsherjarnefnd til breytingu á 66. gr. laganna þannig að við andlát frambjóðanda gæti kjósandi kosið á ný og jafnframt að bærst fleiri en eitt atkvæði greidd utan kjörfundar frá hinum sama kjósanda (sbr. 32. og 66. gr.) skyldi þá aðeins hið síðast greidda atkvæði koma til greina, við slíkar kringumstæðum gæti kjósandi kosið á ný. Samhljóða ákvæði er nú í 2. mgr. 91. gr. gildandi kosningalaga.

5.5.2.2 Meðmælendalistar

Samkvæmt 32. gr. laga um kosningar til Alþingis skal fylgja framboðslista skrifleg yfirlýsing um stuðning við listann frá kjósendum í kjördæminu. Tekið er fram að tilgreina skuli nafn meðmælanda, kennitölu hans og heimili. Líta verður svo á að með heimili sé átt við lögheimili, sbr. kafla 5.2.2. Áskilnaður um lögheimili og kennitölu hefur þann augljósa tilgang að ekki leiki vafi á um hvern er að ræða. Í framkvæmd er talað um meðmælendur eða meðmælendalista yfir þá sem lýsa yfir stuðningi við framboð. Einnig er talað um stuðningsyfirlýsingu við framboð. Engar kröfur eru gerðar um form slíkra lista að öðru leyti en því að yfirlýsing meðmælanda skal vera skrifleg. Við söfnun meðmælanda hafa stjórnmalasamtök almennt þann hátt á að meðmælendum er safnað á lista eða stök blöð þar sem þeir skrifa undir yfirlýsingu um stuðning við framboð í kjördæminu ásamt upplýsingum um lögheimili og kennitölu.

Um fjölda meðmælanda segir að hann skuli vera margfeldi af þingsætistölu kjördæmisins og talnanna 30 að lágmarki og 40 að hámarki.

Í 2. mgr. 18. gr. kosningalaganna nr. 28/1915 var áskilið að framboði skyldi fylgja skrifleg yfirlýsing a.m.k. 12 kjósenda í kjördæmi því þar sem þingmannsefni leitaði þingmennsku um að þeir styðji kosningu þess. Í 1. mgr. 27. gr. kosningalaganna nr. 18/1934 var tekið fram að hver einstakur frambjóðandi skyldi láta fylgja framboði sínu skrifleg yfirlýsing eigi færri en 12 og eigi fleiri en 24 kjósenda í kjördæminu um að þeir styddu kosningu hans. Um framboðslista í Reykjavík gildi sú regla að þeim skyldi fylgja skrifleg yfirlýsing frá eigi færri en 100 og eigi fleiri en 200 kjósendum í Reykjavík. Í upphaflega frumvarpstextanum var miðað við að fjöldi meðmælanda væri eigi færri en 50 og eigi fleiri en 100. Í skýringum við ákvæðið kemur fram að ástæða hafi þótt til að takmarka mjög tölu meðmælanda, enda yrði því ekki neitað eins og segir í skýringunum „að undirskriftasmölun í þessum tilgangi samrýmist illa leynilegum kosningum.“⁵¹ Við meðferð Alþingis á frumvarpinu var fjöldi meðmælanda breytt til þess sem varð að lögum nr. 18/1934.⁵² Í ræðu framsögumanns, Eysteins Jónssonar, um breytingartillögu þess efnis er einungis vísað til þess að nefndarmenn hefðu gert ráð fyrir of fáum meðmælendum í Reykjavík vegna þess hve kjósendur væru þar margir.⁵³ Þess má geta að í bæjarstjórnarkosningunum 1934 voru kjósendur á kjörskrá í Reykjavík 17.841 og við alþingiskosningarnar 16. júlí 1933 voru kjósendur á kjörskrá 52.465⁵⁴ Sambærilegt ákvæði var í 27. gr. kosningalaga nr. 80/1942, en til viðbótar eigi færri en 12 og eigi fleiri en 24 í tvímenningskjördæmum. Við alþingiskosningarnar 5. júlí 1942 var tala kjósenda á kjörskrá 73.440.⁵⁵

⁵¹ Alþt. 1933, A-deild, bls. 47.

⁵² Alþt. 1933, A-deild, bls. 111.

⁵³ Alþt. 1933, B-deild, dálk. 60.

⁵⁴ Hagstofa Íslands: *Kosningaskýrslur fyrsta bindi 1874—1946*, bls. 301 og 339.

⁵⁵ Hagstofa Íslands: *Kosningaskýrslur fyrsta bindi 1874—1946*, bls. 429.

Samkvæmt 1. mgr. 27. gr. kosningalaganna nr. 52/1959 skyldi skrifleg yfirlýsing við stuðning við listann vera frá eigi færri en 100 og eigi fleiri en 200 kjósendum í Reykjavík og eigi færri en 50 og eigi fleiri en 100 í öðrum kjördæmum. Þá skyldi fylgja framboðslista skrifleg yfirlýsing meðmælenda listans um það fyrir hvern stjórnmalaflokk listinn væri boðinn. Í skýringum við greinina kemur fram að með henni hafi verið felld brott ákvæði um einstaka frambjóðendur þar sem aðeins yrði um listakosningar að ræða. Kjördæmi utan Reykjavíkur yrðu stærri en verið hefði og því tala stuðningsmanna því hækkuð.⁵⁶ Við alþingiskosningarnar 28. júní 1959 var tala kjósenda á kjörskrá 95.050.⁵⁷

Með 13. gr. laga nr. 10/1991 var 1. mgr. 27. gr. breytt þannig að fjöldi meðmælenda skyldi vera margfeldi af þingsætatölu kjördæmisins og talnanna 20 að lágmarki og 30 að hámarki. Í upphaflega frumvarpstextanum var miðað við margfeldi af þingsætatölu kjördæmisins og talnanna 10 að lágmarki og 15 að hámarki. Af almennum athugasemdum og af skýringum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 10/1991 verður ráðið að markmiðið hafi verið að tilskilinn fjöldi meðmælenda endurspegladi að nokkru mismunandi stærðir kjördæmanna.⁵⁸ Við meðferð Alþingis á frumvarpinu var fjöldi meðmælenda hækkaður til þess horfs sem varð að lögum nr. 10/1991. Ekki er að finna í lögskýringargögnum skýringar á breytingunni.

Í gildandi lögum er eins og áður segir gert ráð fyrir því að fjöldi meðmælenda skuli vera margfeldi af þingsætatölu kjördæmis og talnanna 30 að lágmarki og 40 að hámarki. Í skýringum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að gildandi kosningalögum nr. 24/2000 kemur fram að ákvæðunum um fjölda meðmælenda hafi verið breytt og mörkin hækkuð nokkuð. Látið hafi nærri að lágmarksfjöldi meðmælenda væri 1% af kjósendum. Ekki hafi þótt heppilegt að miða við slíka tölu vegna breytinga sem gætu orðið á kjörskrá. Tekið er fram í skýringunum að með breytingunni sé „enn frekar stuðlað að því að baki hverju framboði sé full alvara og að það eigi sér einhvern raunverulegan hljómgrunn meðal kjósenda“.⁵⁹

Af 2. mgr. 30. gr. kosningalaga og ákvæðum þeirra um fjölda þingmanna í kjördæmum, sbr. 8. gr. og auglýsingu landskjörstjórnar er lágmarksfjöldi kjósenda:

1. Norðvesturdæmi 240 og að hámarki 320.
2. Norðausturkjördæmi og Suðurkjördæmi að lágmarki 300 og að hámarki 400.
3. Suðvesturkjördæmi að lágmarki 390 og að hámarki 520.
4. Reykjavíkurkjördæmi suður og Reykjavíkurkjördæmi norður að lágmarki 330 og hámarki 440.

⁵⁶ Alþt. 1959 (79. löggjafarþing), þskj. 3, bls. 32.

⁵⁷ Hagstofa Íslands: *Kosningaskýrslur annað bindi 1949—1987*, bls. 695.

⁵⁸ Alþt. 1990—1991 (113. löggjafarþing), þskj. 597, bls. 10.

⁵⁹ Alþt. 1999—2000 (125. löggjafarþing), þskj. 823, bls. 43.

5.5.2.3 Kjörgegni

Samkvæmt 46. gr. stjórnarskrárinnar sker Alþingi sjálft úr um hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því, hvort þingmaður hafi misst kjörgegni. Sama regla er áréttuð í 36. gr. kosningalaganna, en samkvæmt ákvæðinu er ekki nauðsynlegt að kjörgegni frambjóðenda sé sannað fyrir yfirkjörstjórn eða landskjörstjórn. Tekið er fram að Alþingi úrskurði um kjörgegni þeirra sem kosnir eru og jafnframt um hvort nýkosnir þingmenn séu að öðru leyti löglega framboðnir og kosnir.

Samkvæmt þessu er gert ráð fyrir að einungis kjörgegni þeirra sem hljóta kosningu til Alþingis verði kannað og að óbreyttu verður öðrum ekki fengið það vald, t.a.m. yrði sjálfstæðri úrskurðarnefnd ekki falið að skera endanlega úr um slíkt.

5.5.2.4 Um hlutverk yfirkjörstjórna

Yfirkjörstjórnir eru kosnar af Alþingi. Þær eru sjálfstæðar í störfum sínum og lúta ekki boðvaldi landskjörstjórnar eða ráðherra um meðferð einstakra mála.

Í VII. kafla um framboð er lýst þeim skilyrðum sem gerð eru um framboð til alþingiskosninga og um könnun yfirkjörstjórnar á þeim. Þannig er t.a.m. kveðið á um það í 34. gr. hvernig yfirkjörstjórn skuli bregðast við ef á framboðslista eru fleiri nöfn en tilskilið er, en þá skal nema burt af listanum öftustu nöfnin sem eru fram yfir tilskylda tölu. Enn fremur er kveðið á um hvernig eigi að taka á því þegar yfirkjörstjórn berst listi með nafni manns sem ekki hefur gefið skriflegt leyfi til slíks eða hann hefur skriflega leyft að nafn hans sé á fleiri en einum framboðslista, en þá skal yfirkjörstjórn nema það nafn burt af listanum eða listunum. Í lokamálsgrein greinarinnar er loks kveðið á um hvernig yfirkjörstjórn skuli að öðru leyti bregðast við þegar sami kjósandi mælir með fleiri en einu framboði, en þá verður kjósandinn ekki talinn meðmælandi neins þeirra. Loks ber að nefna ákvæði 45. gr. um það hlutverk yfirkjörstjórnar að tilkynna landskjörstjórn og ráðuneytinu um andlát frambjóðanda og ef annar hefur boðið sig fram, sbr. 37. gr. laganna.

Um úrskurði yfirkjörstjórna um gildi framboða er fjallað í X. kafla kosningalaganna, 41. – 43. gr. Gert er ráð fyrir því í 41. gr. laganna að yfirkjörstjórn ráði einstökum málum til lykta með úrskurði á fundi daginn eftir lok framboðsfrests (laugardag). Veita skal umboðsmönnum framboðslista kost á að vera viðstaddir. Tekið er fram að ef þá finnast gallar á framboðslista skal hlutaðeigandi umboðsmönnum gefinn kostur á að leiðrétt þá og veita frest í því skyni eftir því sem tími og atvik leyfa. Ef gallar sem yfirkjörstjórn hefur bent á eru ekki leiðréttir innan tilsetts frest kveður hún upp úrskurð um hvort listi skuli sökum þess teljast ógildur. Verði ágreiningur innan yfirkjörstjórnar um úrskurð ræður afl atkvæða úrslitum. Að öðru leyti hafa ekki verði settar sérstakar reglur í kosningalög um meðferð einstakra mála.

Samkvæmt 2. mgr. 42. gr. kosningalaga má umboðsmaður stjórnmalasamtaka skjóta úrskurði yfirkjörstjórnar til landskjörstjórnar innan sólarhrings frá því að hann var kveðinn upp. Það leiðir af 41. gr. að almennt er gert ráð fyrir stuttum frest til þess

að bæta úr ágöllum. Er úrskurður yfirkjörstjórnar um gildi framboðs t.a.m. kveðinn upp á fundi, enda byrjar kærufrestur að líða frá uppkvaðningu hans. Sé kveðinn upp úrskurður um gildi framboðs á fundi yfirkjörstjórnar daginn eftir lok framboðsfrests, þ.e. á laugardegi, lýkur kærufresti sólarhring síðar eða á sunnudegi. Fjallað er nánar um málsmeðferð yfirkjörstjórnar og landskjörstjórnar í kafla 5.5.2.7.

5.5.2.5 Um hlutverk landskjörstjórnar

Alþingi kýs að loknum hverjum alþingiskosningum fimm menn í landskjörstjórn og jafnmarga til vara, sbr. 12. gr. kosningalaganna. Landskjörstjórn er sjálfstæð í störfum sínum og lítur ekki boðvaldi annarra um meðferð einstakra mála.

Eftir að yfirkjörstjórn hefur lokið merkingu framboðslista, sbr. 43. gr., er gert ráð fyrir því í 1. mgr. 44. gr. að hún sendi landskjörstjórn framboðslistana, ásamt öllum gögnum sem þeim fylgja. Um störf landskjörstjórnar í aðdraganda kosninga er fjallað í 44. og 45. gr. kosningalaganna. Um málsmeðferð landskjörstjórnar er fjallað í köflum 5.5.2.7 og 5.5.2.8.

5.5.2.6 Umboðsmenn og hlutverk þeirra

Í IX. kafla kosningalaganna er fjallað sérstaklega um umboðsmenn í 39. og 40. gr. Af samanburði þeirra má ráða að annars vegar er gerður greinarmur á umboðsmönnum framboðslista, sbr. 39. gr. laganna, og hins vegar umboðsmönnum stjórn málasamtaka, sbr. 40. gr. laganna.

Samkvæmt 39. gr. skal hverjum framboðslista fylgja skrifleg tilkynning til yfirkjörstjórnar frá frambjóðendum listans um það hverjir tveir menn séu umboðsmenn listans. Tekið er fram að ef umboðsmenn listans eru ekki tilgreindir eða nauðsynjar hamla umboðsmanni, séu frambjóðendur í aðalsætum hver um sig réttir umboðsmenn hans. Um hlutverk þessara umboðsmanna segir að þeir:

- a. skuli gæta réttar lista þeirra sem þeir eru fyrir við skoðun og úrskurð listanna,
- b. skuli veita yfirkjörstjórn þær upplýsingar sem yfirkjörstjórn óskar,
- c. megi vera viðstaddir eða gefa öðrum umboð til að vera viðstaddir kosningar á einstökum kjörstöðum og við talningu atkvæða.

Þá er tekið fram í lokamálslið greinarinnar að umboðsmönnum sé skylt að hlíta þeim fundarreglum sem kjörstjóri setur. Ákvæðið er samhljóða 2. mgr. 33. gr. laga nr. 18/1934, um kosningar til Alþingis. Í skýringum við ákvæðið kemur fram að hugsunin hafi verið hin sama og þá hefði verið í 4. gr. laga nr. 11/1920, um þingmannakosning í Reykjavík, og 19. gr. laga 28/1915, „en talsvert fyllri“. Væri hugsunin sú að tryggja öllum frambjóðendum rétt til þess að hafa umboðsmenn til þess að gæta réttar síns við framboðið og kosningar.⁶⁰

⁶⁰ Alþt. 1933, A-deild, bls. 49.

Hlutverk umboðsmanna stjórnmalasamtaka, sbr. 40. gr. gildandi kosningalaga, er að gæta réttar samtakanna þegar landskjörstjórn heldur fund sinn skv. 44. gr. þar sem hún tekur til meðferðar framboðslista og úrskurðar ef þörf krefur, hverjum stjórnmalasamtökum skuli telja þá framboðslista sem í kjöri verða við kosningarnar, og gætir þess enn fremur að listar sem saman eiga, sbr. 32. gr. laganna, séu merktir sama bókstaf í öllum kjördæmum. Uppruna ákvæðisins má rekja til þess þegar í kosningalög voru sett ákvæði um úthlutun uppbotarþingsæta, sbr. 34. gr. laga nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis, sem byggði á 34. gr. eldri laga nr. 80/1942, um kosningar til Alþingis.

Hlutverki umboðsmanna og aðkomu þeirra að framkvæmd kosninga er enn fremur lýst í einstökum ákvæðum laganna sem má lýsa með eftirfarandi hætti:

- a. Umboðsmenn lista eiga rétt á að vera viðstaddir fundi yfirkjörstjórnar um framboðslista eftir að framboðsfresti lýkur. Þeir eru í fyrirsvari gagnvart yfirkjörstjórn um upplýsingar sem óskað er og eftir atvikum leiðréttingar.
- b. Umboðsmenn lista og umboðsmenn stjórnmalasamtaka eiga rétt á að vera viðstaddir fundi landskjörstjórnar vegna framboðslista.
- c. Umboðsmenn lista eiga rétt á að vera viðstaddir við atkvæðagreiðslu á kjörfundi og utan kjörfundar.
- d. Umboðsmenn lista eiga rétt á að vera viðstaddir móttöku yfirkjörstjórnar á atkvæðakössum og öðrum kjörgögnum áður en talning eða flokkun atkvæða fer fram og til loka talningar.
- e. Stjórnmalasamtök eiga rétt á að hafa umboðsmenn viðstadda við öll störf landskjörstjórnar við úthlutun þingsæta.

5.5.2.7 Málsmeðferðin og úrskurðir um gildi framboða

Um málsmeðferðina og úrskurði yfirkjörstjórnar og landskjörstjórnar um gildi framboða er fjallað í VII. kafla og X. kafla kosningalaganna. Þegar litið er til eldri laga um kosningar til Alþingis má sjá að yfirkjörstjórnir höfðu meiri afskipti af þessum málum en kveðið er á um í gildandi lögum. Fyrir setningu laga nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis, fjallaði t.a.m. yfirkjörstjórn um framboð einstakra þingmannsefna og landskjörstjórn um landslista, sbr. 26. og 35. gr. laga nr. 141/1942, um kosningar til Alþingis. Þegar sú skipan lagðist af var gert ráð fyrir því í 38. gr. laga nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis, að yfirkjörstjórn úrskurðaði um það hvort listi skyldi teljast ógildur fyrir það að ekki hefði verið bætt úr ágöllum sem hún hafði bent á. Yrði ágreiningu innan yfirkjörstjórnar skyldi afl atkvæða ráða úrslitum. Ekki var gert ráð fyrir að unnt væri að kæra ágreininginn til landskjörstjórnar eða annars aðila. Þá var í 40. gr. laganna gert ráð fyrir því að þegar yfirkjörstjórn hefði lagt úrskurð á framboðslista mundi hún merkja „lista hinna eldri stjórnmalaflokka sama bókstaf og þeir höfðu síðast og lista nýrra stjórnmalaflokka í áframhaldandi stafrófsröð“ eins og

nánar er lýst í ákvæðinu. Stjórnmalaflokkar gátu þó valið sér listabókstaf ef hann var ekki notaður af öðrum. Yrði ágreiningur um slíkt val milli flokka skar landskjörstjórn úr. Hlutverk landskjörstjórnar var að sjá um að samræmi væri í merkingu framboðslista milli kjördæma þannig að sami stjórnmalaflokkur hefði alls staðar sama listabókstaf. Þá var gert ráð fyrir því að yfirkjörstjórn auglýsti framboðslista og að tilkynnt yrði yfirkjörstjórn og dómsmálaráðuneyti um andlát frambjóðanda, sbr. 43. gr. laganna.

Með 14. gr. laga nr. 66/1984 var 1. mgr. 42. gr. laga nr. 52/1959 breytt að meginefni til þess horfs sem nú er í 1. mgr. 44. gr. kosningalaganna. Það skyldi vera verkefni landskjörstjórnar að úrskurða hverjum landsframboðum skyldi telja þá framboðslista sem í kjöri yrðu við kosningar. Einnig skyldi landskjörstjórn gæta þess að listar hvers landsframboðs væru merktir sama bókstaf í öllum kjördæmum ogauglýsa framboðin á landinu öllu í stað yfirkjörstjórna. Leiddu breytingarnar af auknu hlutverki landskjörstjórnar samkvæmt frumvarpi því sem varð að lögum nr. 66/1984.⁶¹

Með lögum nr. 2/1987 voru frekari breytingar gerðar á málsmeðferð yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar skv. X. kafla laga nr. 52/1959 (úrskurður um framboð og auglýsingu). Í fyrsta lagi fólu breytingarnar í sér að tekið var fram að úrskurði yfirkjörstjórna mætti skjóta til landskjörstjórnar innan sólarhrings frá því að hann var kveðinn upp. Í öðru lagi var úthlutun listabókstafa færð til dómsmálaráðuneytis, eins og nánar er lýst í kafla 5.4.2.2. Í þriðja lagi skyldi yfirkjörstjórn, eftir að hún hafði lagt úrskurð á framboðslista, merkja lista landsframboða (síðar stjórnmalasamtaka) með hliðsjón af auglýsingu ráðuneytisins. Lögskýringargögn með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 2/1987 eru fáorð um tilefni og ástæður breytinganna. Má ráða að þær hafi verið lagðar til við meðferð kosningalaganefndar á frumvarpi því sem varð að lögum nr. 2/1987.⁶²

Í 42. gr. er gert ráð fyrir því að ef yfirkjörstjórn úrskurðar framboðslista ógildan skal „eftirrit“ af úrskurði þá þegar afhent hlutaðeigandi umboðsmanni eða umboðsmönnum ásamt „eftirriti af list þeim sem rækur er ger“. Úrskurði yfirkjörstjórnar má umboðsmaður skjóta til landskjörstjórnar innan sólarhrings frá því að hann var kveðinn upp. Loks er tekið fram í 43. gr. að þegar yfirkjörstjórn hefur lagt úrskurð á framboðslista stjórnmalasamtaka með hliðsjón af auglýsingu ráðuneytisins um listabókstafi þeirra. Hafi stjórnmalasamtök fleiri lista en einn í sama kjördæmi skal „þá merkja þá A, AA ..., B, BB ... o.s.frv. eftir því sem við á.“

⁶¹ Alpt. 1983–1984 (106. löggjafarþing), þskj. 222, bls. 18.

⁶² Sjá nefndarálit kosningalaganefndar á þingskjali 621, Alpt. 1986–1987 (109. löggjafarþing), 18. febrúar 1987 og ræðu framsögumanns í dálki B-3225.

Við framboð og kjör forseta Íslands 26. júní 2012 staðfesti Hæstiréttur að yfirkjörstjórn Norðvesturkjördæmis hefði verið rétt skv. 2. tölulið 25. gr. stjórnsýslulaga að afturkalla að eigin frumkvæði ákvörðun sína um að gefa út vottorð um að tilskilinn fjöldi kosningabærra manna í Vestfirðingafjórðungi hefði mælt með framboði A, enda hefði sú ákvörðun verið ógildanleg. Ekki er unnt að fullyrða út frá þessu að almennt verði stjórnsýslulög lögð til grunvallar við meðferð yfirkjörstjórna við alþingiskosningar eða við framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Á hinn bóginn er ljóst að við meðferð yfirkjörstjórna á framboðum við kosningar til Alþingis reynir einnig á grundvallarréttindi almennings til þátttöku í kosningum í opnu og lýðræðislegu samfélagi. Það er því rökrétt að gera ráð fyrir því að við meðferð yfirkjörstjórna á valdi sínu gildi sambærilegar reglur og eiga við þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um réttindi og skyldur borgaranna. Slíkar reglur hljóta eðli málsins samkvæmt að taka mið af þeim þröngu tímamörkum sem sett eru frá því að yfirkjörstjórn fær framboð til yfirferðar og þar til niðurstaða landskjörstjórnar liggur fyrir.

5.5.2.8 Auglýsingar landskjörstjórnar

Í 2. mgr. 44. gr. kosningalaga er annars vegar fjalla um auglýsingu landskjörstjórnar á þeim framboðslistum sem verða í kjöri við alþingiskosningar, sbr. einnig 1. mgr. 44. gr., og hins vegar auglýsingu um listabókstaf hvers lista og fyrir hvaða stjórnmalasamtök hann er borinn fram. Í lokamálslið málsgreinarinnar kemur fram að birta skuli auglýsingarnar „eigi síðar en tíu dögum fyrir kjördag“.

Eins og rakið er í kafla 5.2.8 var gert ráð fyrir því í lögum nr. 52/1959 að yfirkjörstjórnir kynntu almenningi framboðslista, sbr. 42. gr. laganna með auglýsingu í útvarpi og Lögbirtingablaði og auk þess í dagblöðum eða vikublöðum í viðkomandi kjördæmi á þann hátt að greindur væri bókstafur hvers lista, fyrir hvaða stjórnmalaflokk frambjóðandi væri í kjöri að hann væri utanflokka ef því væri að skipt og svo nöfn frambjóðenda á hverjum lista í rétttri röð. Með lögum nr. 66/1984 varð sú breyting gerð að birta skyldi auglýsingu landskjörstjórnar eigi síðar en einum sólarhringi áður en atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hæfist. Var við það miðað að auglýsing landskjörstjórnar birtist í síðasta lagi fyrir þetta tímamark, en framboðsfrestur skyldi vera 4 vikur og 3 dagar, sbr. 8. gr. þeirra laga. Með 13. gr. laga nr. 2/1987 var 42. gr. laga nr. 52/1959 breytt þannig að auglýsing framboðslista skyldi birta eigi síðar en 3 vikum fyrir kjördag. Samkvæmt 7. gr. laga nr. 2/1987 skyldi framboðsfrestur vera 4 vikur fyrir kjördag og utankjörfundaratkvæðagreiðsla hefjast 8 vikum fyrir kjördag, sbr. 21. gr. sömu laga. Frestur landskjörstjórnar til þess að birta auglýsingu sína var á ný stytur til þess sem er í gildandi lögum, eða úr 3 vikum í 10 daga fyrir kjördag, sbr. 18. gr. laga nr. 10/1991. Styttin var til samræmis við það að framboðsfrestur var stytur úr 4 vikum í tvær vikur fyrir kjördag. Í skýringum við

ákvæðið kemur fram að samkvæmt þágildandi lögum hefði landskjörstjórn sjö daga til að ganga frá auglýsingu sinni um framboðslista en með breytingunni væri lagt til að þessi tími yrði „stytur í 4½ sólarhring“. Með 15. gr. laga nr. 9/1995 var 2. mgr. 42. gr. þágildandi kosningalaga nr. 80/1987 breytt til þess horfs sem nú er í dag. Greint var annars vegar á milli auglýsingar um birtingu framboðslista í blöðum og Lögbirtingablaði en fallið var frá birtingu auglýsingar í útvarpi og hins vegar birtingu auglýsingar í útvarpi um bókstafi hvers lista og fyrir hvaða stjórnmalasamtök hann væri borinn fram. Af skýringum við ákvæðið má ráða að kostnaður við birtingu auglýsingar í Ríkisútvarpinu hafi ráðið því að ákveðið var að fella niður skyldu til að birta auglýsinguna í útvarpi, en fyrir alþingiskosningarnar 1991 nam hann 2,5 millj. kr. Jafnframt kom fram að við það væri miðað að auglýsing landskjörstjórnar yrði birt í dagblöðum sem hefðu „dreifingu um land allt svo sem tíðkast hefur. Jafnframt er við það miðað að hver yfirkjörstjórn annist birtingu auglýsingar frá landskjörstjórn um framboðslista í sínu kjördæmi í landsmálablöðum innan kjördæmisins svo sem verið hefur.“⁶³

Með 3. mgr. 44. gr. kosningalaganna var nýrri málgrein bætt við þar sem fram kemur að landskjörstjórn endursendi síðan yfirkjörstjórnnum listana eins og þeir hafi verið birtir ásamt greinargerð um afgreiðslu sína. Jafnframt skal landskjörstjórn senda innanríkisráðuneytinu listana. Í lögskýringargögnum er ekki að finna skýringu á breytingunni. Ekki er minnst á að yfirkjörstjórnir skuli láta birta listana í landsmálablöðum eins og ráða má af að ætlunin hafi verið samkvæmt eldir lögum. Ljóst er hins vegar að yfirkjörstjórn er nauðsynlegt, vegna stöðu sinnar, að fá upplýsingar um hvaða listar eru í framboði og jafnframt ráðuneytið sem fer með yfirstjórn kosningamála.⁶⁴

5.5.2.8.1 Auglýsing í Lögbirtingablaði og dagblöðum

Samkvæmt 2. mgr. 44. gr. gildandi kosningalaga skal landskjörstjórn „gera almenningi kunna listanna með auglýsingu í Lögbirtingablaði og blöðum“. Um efni auglýsingarinnar er tekið fram að þar skuli „tilgreina bókstaf hvers lista, fyrir hvaða stjórnmalasamtök hann er borinn fram og nöfn frambjóðenda á hverjum lista í rétttri röð, stöðu þeirra og starfsheit“. Auk þessara upplýsinga hefur landskjörstjórn birt kennitölu frambjóðenda. Komið hafi í ljós villur í framboðslista eftir að framboðslistar hafa verið auglýstir og án þess að það hafi mátt vera ljóst við yfirferð þeirra, t.a.m. hafi starfsheiti eða heimili verið rangt tilgreint eða nafn eða kennitala ekki verið rétt rituð og hafi landskjörstjórn leiðrétt slíkt og auglýst á ný þann framboðslista.

Landskjörstjórn hefur litið svo á að „dagblað“ teljist blað sem gefið er út a.m.k. fjórum sinnum í viku og dreift er á landsvísu. Í dag eru tvö dagblöð sem uppfylla þetta

⁶³ Alþt. 1994–1995 (118. löggjafarþing), þskj. 757, bls. 8-9.

⁶⁴ Alþt. 1999–2000 (125. löggjafarþing), þskj. 823, bls. 43.

skilyrði: Við alþingiskosningarnar 27. apríl 2013 birti landskjörstjórn auk auglýsingar í Lögbirtingablaði auglýsingu um framboðslista í Morgunblaðinu og Fréttablaðinu. Ekki var orðið við óskum um að birta auglýsingu í öðrum blöðum Við uppsetningu og frágang auglýsingar í Fréttablaðinu var stuðst við sams konar auglýsingu og fyrir alþingiskosningarnar 2009. Þegar tími gafst til þess að meta verð og bera saman við sömu auglýsingu í Morgunblaðinu kom í ljós að alls nam kostnaður af birtingu auglýsinga í dagblöðunum 6.565.918 kr. Við mat á kostnaðinum verður jafnframt að líta til þess að 11 framboð buðu fram lista í öllum kjördæmum og fjögur í þremur kjördæmum. Liðlega 1.500 einstaklingar voru í framboði við alþingiskosningarnar 2013 en til samanburðar við kosningarnar 2009 voru framboðin 7 og 882 einstaklingar í framboði. Í minnisblaði ritara landskjörstjórnar til innanríkisráðuneytis, dags. 21. maí 2013, þar sem farið er yfir kostnað við auglýsingar í dagblöðum, kemur fram að svigrúm landskjörstjórnar hefði verið takmarkað og tímaramminn knappur. Þannig hafi landskjörstjórn borið að birta auglýsingar skv. 2. mgr. 44. gr. 10 dögum fyrir kjördag eða 17. apríl 2013 (miðvikudag). Framboðsfrestur rann út á hádegi 12. apríl (föstudag) og síðustu framboðslistar bárust landskjörstjórn 15. apríl (mánudag). Á fundi landskjörstjórnar 16. apríl kl. 14.15 afgreiddi landskjörstjórn framboðslistana til birtingar í dagblöðum og Lögbirtingablaði, en þá var liðinn sá tími sem dagblöð þurftu til þess að setja upp og ganga frá auglýsingu svo unnt væri að birta hana 17. apríl. Auglýsing landskjörstjórnar um framboðslista birtist 17. apríl í Lögbirtingablaði en 18. apríl í Fréttablaðinu og Morgunblaðinu.

Í lögum er ekki fjallað um það með hvaða hætti landskjörstjórn getur sótt sér aðstoð við yfirlestur, samræmingu og leiðréttingar. Við þau störf naut landskjörstjórn aðstoðar starfsmanna Alþingis.

5.5.2.8.2 Auglýsing landskjörstjórnar í útvarpi

Eins og rakið er í kafla 5.2.9 var ákveðið með lögum nr. 9/1995 að birta skyldi sérstaklega í útvarpi auglýsingu um listabókstafi hvers lista og fyrir hvaða lista hann væri borinn fram. Auglýsingu þessa skal einnig birta í Ríkisútvarpi (hljóðvarpi og sjónvarpi) eigi síðar en 10 dögum fyrir kjördag, sbr. 2. mgr. 44. gr. gildandi kosningalaga.

5.5.3 Kosningar til sveitarstjórna

Um framboð og umboðsmenn við sveitarstjórnarkosningar er fjallað í VI. kafla laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna. Af 20. gr. laganna leiðir að í sveitarfélögum skal almennt kjósa bundinni hlutfallskosningu. Kosning er óbundin ef enginn framboðslisti kemur fram áður en framboðsfresti lýkur eða svo fá nöfn eru á framboðslistum að sveitarstjórn verður ekki fullskipuð í bundinni kosningu.

5.5.3.1 Framboðsfrestur

Framboðsfrestur við sveitarstjórnarkosningar er reiknaður frá kjördegi sem er síðasti laugardagur í maímánuði sem ekki ber upp á laugardag fyrir hvítasunnu, sbr. 1. mgr. 1. gr.

Fram til ársins 1994 fór um framboðsfrest eftir lögum um kosningar til Alþingis. Með 4. gr. laga nr. 19/1994 var 27. gr. þágildandi sveitarstjórnarlaga, nr. 8/1986 breytt þannig að framboðsfrestur skyldi vera 4 vikur, sbr. 1. mgr. ákvæðisins. Skömmu áður hafði framboðsfrestur verið stytur í tvær vikur við alþingiskosningar, sbr. 12. gr. laga nr. 10/1991 og kafla 5.2.3 hér að framan. Um ástæður breytinganna er í lögskýringargögnum rakið að framboðsfrestur til kosninga til Alþingis hafi verið stytur úr fjórum vikum í tvær. Tilgangurinn snérist um að nægur tími gæfist til undirbúnings framboða þótt kjósa þyrfti til Alþingis með skömmum fyrirvara. Þetta ætti þó ekki við um sveitarstjórnarkosningar sem haldnar væru reglulega fjórða hvert ár. Kjördagur væri (jafnan) þekktur og því nægur tími til undirbúnings framboða. Því þætti skynsamlegt að halda ákvæðum um framboðsfrest við sveitarstjórnarkosningar óbreyttum.⁶⁵

Ákveðið var að framboðsfrestur fyrir kosningar til Alþingis yrði, eins og rakið er í kafla 5.2.1.1, kl. 12 á hádegi 15 dögum fyrir kjördag með lögum nr. 9/1995. Samhengisins vegna þykir rétt að rekja hér stuttlega ástæður breytinganna en við alþingiskosningarnar 1991 var framboðsfresturinn látinn renna út á föstudegi. Við sveitarstjórnarkosningarnar 1994 var sams konar ákvæði í sveitarstjórnarlögum á hinn bóginn túlkað þannig að fresturinn rynni út á laugardegi. Með breytingunni 1995 var ætlunin að mæla skýrar á um það hvenær framboðsfrestur rynni út og miða við að hann rynni út á föstudegi í alþingiskosningum.

Með 1. mgr. 21. gr. gildandi laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna, var ákveðið að frestur til þess að tilkynna um framboð við sveitarstjórnarkosningar skyldi vera til kl. 12 á hádegi þann dag þegar þrjár vikur væru til kjördags. Var þá tekið mið af því að sama dag væri kjörskrá miðuð. Samkvæmt þessu skulu framboð til sveitarstjórnarkosninga tilkynnt fyrir kl. 12 á hádegi á laugardegi þegar þrjár vikur eru til kjördags. Samkvæmt þessu er framboðsfrestur við sveitarstjórnarkosningar viku lengri en fyrir kosningar til Alþingis. Ekki er mælt fyrir um tiltekinn frest til þess að auglýsa þau framboð sem yfirkjörstjórn hefur metið gild, sbr. 32. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Tekið er fram í 1. mgr. ákvæðisins að „þegar yfirkjörstjórn hefur úrskurðað framboðin gerir hún þau kunn almenningsi með auglýsingu sem birt skuli á sama hátt og á hverjum stað er títt að birta opinberar auglýsingar“.

⁶⁵ Alþt. 1993–1994 (117. löggjafarþing), þskj. 686.

5.5.3.2 Upplýsingar um frambjóðendur

Upplýsingar sem fylgja skulu framboðslista, þ.m.t. um frambjóðendur og meðmælendur, eru í ákvæði 22. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, eins og þeim lögum var breytt með 5. gr. laga nr. 27/2002. Auk ákvæða 22. gr. er í 23. gr. mælt nánar fyrir um þær upplýsingar sem fylgja skuli framboði, þ.m.t. um hverjir tveir menn séu umboðsmenn listans og um réttindi þeirra og skyldur.

Ekki þykir ástæða til þess að rekja hér nánar framangreind fyrirmæli, en að efni og framsetningu byggja þau á ákvæðum laga um kosningar til Alþingis.⁶⁶

5.5.3.3 Málsmeðferð yfirkjörstjórnar

Yfirferð yfirkjörstjórnar og málsmeðferð er nánar lýst í 24. – 33. gr. Ekki er ástæða til að rekja þessi ákvæði nánar hér. Um úthlutun listabókstafa samkvæmt skrá innanríkisráðuneytis er fjallað í kafla 5.4.2.2.

5.5.4 Athugasemdir og ábendingar

Þær athugasemdir og ábendingar sem fram hafa komið á síðustu árum við reglur um framboð til alþingiskosninga hafa einkum lotið að ákvörðun framboðsfrests og því að ekki skuli vera ljóst fyrr en 10 dögum fyrir kjördag hvaða listar verða í framboði þrátt fyrir að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hafi hafist 8 vikum fyrir kjördag. Má hér t.a.m. vísa til athugasemda í skýrslum ÖSE/ODIHR um framkvæmd alþingiskosninganna 2009 og 2013 og enn fremur ábendinga sýslumanna, sem annast framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, sbr. kafla 5.6.3.3.

Við yfirferð landskjörstjórnar á framboðum fyrir alþingiskosningarnar 2013 kom í ljós að samræmi skorti á milli yfirkjörstjórna við yfirferð á framboðslistum og þá einkum upplýsingar um frambjóðendur, t.a.m. ritun nafna og önnur atriði sem ætlað er að auðkenna frambjóðendur. Sama gildir um nöfn meðmælenda.

Ljóst er að við yfirferð yfirkjörstjórna á framboðslistum hefur Þjóðskrá Íslands gegnt þýðingarmiklu hlutverki, t.a.m. við könnun á kosningarrétti meðmælenda svo og um aðrar upplýsingar um frambjóðendur og meðmælendur. Slík vinna yrði ekki unnin nema með aðkomu stofnunarinnar. Skort hefur lagaákvæði um aðkomu Þjóðskrár Íslands við yfirferð yfirkjörstjórna á framboðum. Komið hafa fram ábendingar um að auðvelda megi störf yfirkjörstjórna með því að taka upp rafræna tækni við söfnun meðmælenda og að Þjóðskrá Íslands láti stjórnmalasamtökum í té slíkan búnað.

⁶⁶ Þannig er t.a.m. Tekið fram í skýringum við frumvarp það sem varð að lögum nr. 27/2002 að megingiltgangur þeirra hafi verið að færa ákvæði laga nr. 5/1998, um kosningar til sveitarstjórna, til samræmis við þær breytingar sem gerðar höfðu verið með gildandi lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000.

Athugasemdir hafa komið fram frá áhugafólki um kosningar og störf umboðsmanna framboðslista, t.a.m. um að ekki væri kveðið skýrar á um hlutverk umboðsmanna framboðslista, hlutverk þeirra og auðkenni.

Loks hefur ÖSE/ODIHR bent á að heimildir til þess að fá ákvarðanir endurskoðaðar er lúta framboðum, þ.m.t. um kærufresti, séu ekki í íslenskum lögum.

5.5.5 Samantekt og tillögur

Hér verða dregnar saman helstu tillögur vinnuhópsins um endurskoðun ákvæða kosningalaga um framboð og meðferð yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar á þeim.

5.5.5.1 Helstu tillögur

Lagt er til að ákvæði kosningalaga um framboð, umboðsmenn og yfirferð framboða verði gerð skýrari. Áfram er gert ráð fyrir því að yfirkjörstjórnir taki við framboðum og kanni hvort þau uppfylli skilyrði laga um framboð til alþingiskosninga. Jafnframt er það hlutverk landskjörstjórnar að tryggja samræmi og auglýsa framboð. Skýrari ákvæði verði sett um ritun nafna frambjóðenda og önnur atriði er lúta að auðkenningu þeirra. Enn fremur verði kveðið á um rétt til þess að skjóta ákvörðunum yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar út af framboðum til sérstakrar úrskurðarnefndar kosningamála.

5.5.5.2 Framboðsfrestur

Framboðsfrestur verði ákveðinn svo að ljóst sé við upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar hvaða listar verða í framboði við alþingiskosningar. Jafnframt hafi yfirkjörstjórnir hæfilegan tíma til þess að yfirfara framboð og landskjörstjórn hafi tök á að tryggja samræmi og birta auglýsingu um framboðslista innan hæfilegs tíma.

5.5.5.3 Frambjóðendur og auðkenni þeirra

Kveðið verði skýrar á um heimild frambjóðenda til þess að rita nafn sitt með öðrum hætti en það birtist í þjóðskrá. Jafnframt verði frambjóðanda heimilt að rita eigin nafn eða nöfn sín á annan veg en skráð er í þjóðskrá. Er þá lagt til að frambjóðandinn verði kunnur af þeirri eða slíkri beitingu eigin nafns, nafna sinna. Með slíkri heimild fæst betra samræmi við yfirferð yfirkjörstjórna og jafnræði verður betur tryggt milli frambjóðenda. Enn fremur er lagt til að áréttað verði að með heimili sé átt við lögheimili í merkingu laga um lögheimili. Ekki eru gerðar sérstakar tillögur um tilgreiningu á stöðu eða starfsheiti frambjóðenda, enda verði almennt að miða við að frambjóðendur hafi allnokkuð svigrúm í þeim efnum. Loks er lagt til að sett verði sérstök heimild til þess að setja reglugerð um gerð framboðslista, form þeirra og söfnun upplýsinga um frambjóðendur, meðferð slíkra upplýsinga og um eftirlit og eyðingu.

5.5.5.4 Málsmeðferð

Lagt er til að kveðið verði skýrar á um þær málsmeðferðarreglur sem skulu gilda um meðferð mála hjá landskjörstjórn, yfirkjörstjórnnum kjördæma, yfirkjörstjórnnum sveitarfélaga og kjörstjóra. Ljóst er að við meðferð þessara stjórnvalda, t.a.m. á framboðum við kosningar til Alþingis, reynir á grundvallarréttindi almennings og stjórnmalasamtaka til þátttöku í kosningum í opnu og lýðræðislegu samfélagi. Það er því rökrétt að gera ráð fyrir því að við meðferð kjörstjórna og kjörstjóra á valdi sínu gildi sambærilegar reglur og eiga við þegar stjórnvöld taka ákvarðanir um réttindi og skyldur borgaranna. Slíkar reglur hljóta þó eðli málsins samkvæmt að taka mið af þeim þröngu tímamörkum sem sett eru frá því að yfirkjörstjórn fær framboð til yfirferðar þar til niðurstaða landskjörstjórnar liggur fyrir. Jafnframt þessu er lagt til að unnt verði að skjóta ákvörðunum yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar í aðdraganda kosninga til sérstakrar úrskurðarnefndar kosningamála. Er fjallað nánar um þær tillögur í kafla 5.8.

5.5.5.5 Auglýsingar

Áfram er gert ráð fyrir því að landskjörstjórn birti auglýsingu um þá lista sem verða í framboði við alþingiskosningar og að slík auglýsing verði birt í B-deild Stjórnartíðinda, á vef landskjörstjórnar og kosningavef ráðuneytisins. Það hefur þann ókost að birta auglýsinguna í Lögbirtingablaði að aðgangur að blaðinu er bundinn við áskrift gegn greiðslu. Almennur hefur almennt ekki slíka áskrift. Birting í B-deild Stjórnartíðinda er á hinn bóginn opin öllum á vef Stjórnartíðinda og er því lagt til að auglýsingin verði birt í Stjórnartíðindum. Sama gildir um birtingu á vefsíðu landskjörstjórnar og á kosningavefsíðu ráðuneytisins. Þá er lagt til að auglýsingar landskjörstjórnar verði birtar 29 dögum fyrir kjördag eða sólarhring áður en atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefst.

5.6 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar

5.6.1 Inngangur

Almennur kosningarréttur er grunnstoð þess lögmætis sem ríkisvald nýtur í lýðræðisríkjum. Slík ríki stefna jafnan að því að sem flestum sé unnt að taka þátt í lýðræðislegum kosningum. Utankjörfundaratkvæðagreiðslur eru mikilvægar til að ná þessu markmiði. Með þeim er kjósendum sem einhverra hluta vegna geta ekki mætt á kjörstað gert kleift að taka þátt í hinu lýðræðislega ferli. Hafa alþjóðlegar stofnanir og samtök sem fara með eftirlit með lýðræðisþróun og mannréttindum hvatt til þess að heimildir til atkvæðagreiðslna utan kjörfundar séu rúmar. Má í þessu samhengi nefna að með ályktun Evrópuráðsþingsins nr. 1459 frá árinu 2005 voru aðildarríki

Evrópuráðsins hvött til að heimila ríkisborgurunum sínum, sem búa erlendis, að taka þátt í kosningum til þjóðþinga utan kjörfundar. Þá lagði þingið áherslu á mikilvægi þess að þeir sem ættu undir högg að sækja ættu þess kost að nýta kosningarrétt sinn. Í þessu samhengi var m.a. bent á vistmenn hjúkrunarheimila, fanga og þá sem ættu við fötlun að stríða. Sambærileg sjónarmið komu fram í tilmælum þingsins nr. 1714 frá sama ári og viðmiðunum Fenejjarnefndarinnar um góða kosningahætti. Í skýrslum Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu vegna alþingiskosninga 2009 og 2013 koma fram ýmsar ábendingar varðandi framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar hér á landi.

Í þessum kafla verður fjallað um framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslna og lagðar fram tillögur að breytingum á lögum um þær. Eins og að framan greinir mæla sjónarmið um lýðræðislega þátttöku almennings með því að reglur um slíkar atkvæðagreiðslur séu rúmar. Á hinn bóginn verður að vanda til framkvæmdar slíkra atkvæðagreiðslna, enda er annars hættu á að öryggi atkvæðagreiðslunnar sé ekki tryggt. Íslenskir kjósendur munu í alþjóðlegum samanburði vera duglegir að kjósa utan kjörfundar en nefna má að í sveitarstjórnarkosningum 2014 kusu 9.515 utan kjörfundar hjá Sýslumanninum í Reykjavík og í alþingiskosningum árið áður kusu 16.257 hjá sama embætti.

Í kafla 5.6 verður gerð grein fyrir framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Umfjöllunin annars vegar á lögum og reglum sem um hana gilda en hins vegar á svörum sýslumanna og utanríkisráðuneytisins við fyrirspurnum vinnuhópsins en umræddar stofnanir sjá einkum um framkvæmd atkvæðagreiðslna. Þá verður í kafla 5.6.3 fjallað um ýmsar athugasemdir sem Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu hefur gert við framkvæmd atkvæðagreiðslna utan kjörfundar hér á landi sem og svör sýslumanna og utanríkisráðuneytisins vegna mögulegra breytinga þar að lútandi. Í kafla 5.6.4 er samantekt á efni kaflans sem og tillögur vinnuhópsins að breytingum á núgildandi lögum og framkvæmd.

5.6.2 Atkvæðagreiðslur utan kjörfundar samkvæmt gildandi löggjöf

5.6.2.1 Mismunandi gerðir atkvæðagreiðslna utan kjörfundar

Samkvæmt gildandi lögum um framkvæmd kosninga hafa kjósendur, sem ekki geta sótt kjörfund á kjördegi, heimild til að greiða atkvæði utan kjörfundar. Reglurnar eru í megindráttum þær sömu óháð kosningum, enda ávallt vísað til laga nr. 24/2000, um framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Ástæður þess að kjósendur geta ekki sótt kjörfund eru mismunandi og hefur löggjafinn útfært sex mismunandi gerðir slíkra atkvæðagreiðslna.

Í *fyrsta lagi* eru atkvæðagreiðslur hjá sýslumönnum. Geta þær ýmist verið á aðalskrifstofu sýslumanns eða útibúi hans. Er öllum kjósendum unnt að leita til sýslumanns til að taka þátt í slíkum atkvæðagreiðslum. Þá getur sýslumaður ákveðið að atkvæðagreiðsla fari fram á sérstökum kjörstað utan aðalskrifstofu, svo og að atkvæðagreiðsla fari fram á öðrum stöðum í umdæmi hans. Í þeim tilvikum ákveður sýslumaður hverjir starfsmanna hans skuli vera kjörstjórar og ræður jafnframt aðra trúnaðarmenn til starfa. Eftirgrennslan hópsins leiddi í ljós að almennt taka sýslumenn ekki formlegar ákvarðanir um staðsetningu slíkra atkvæðagreiðslna eða val kjörstjóra og starfsfólks en mismunandi er hvaða verklag er viðhaft við ákvarðanir þar að lútandi.

Í *öðru lagi* gera lög ráð fyrir að atkvæðagreiðslur geti farið fram hjá hreppstjórum en hreppstjórar eru umboðsmenn sýslumanna í sveitarfélögum þar sem sýslumenn hafa ekki sjálfir aðsetur, telji viðkomandi sýslumaður þörf á. Er kjósendum sem búsettir eru, eða eiga leið um slíka hreppi, þannig gert kleift að kjósa utan kjörfundar á viðkomandi stöðum, t.a.m. ef þeir sjá ekki fram á að geta mætt á kjörstað á kjördegi eða til utankjörfundar atkvæðagreiðslu hjá sýslumanni. Afar sjaldgæft er að atkvæðagreiðslur sem þessar fari fram.

Í *þriðja lagi* fara atkvæðagreiðslur fram á sjúkrahúsum, dvalarheimilum aldraðra og í fangelsum. Er vistmönnum slíkra stofnana heimilt að greiða atkvæði þar. Þannig er vistmönnum, sem eðli málsins samkvæmt eiga erfitt með að komast á kjörstað, gert kleift að kjósa. Í slíkum tilvikum auglýsir kjörstjóri hvar og hvenær atkvæðagreiðsla getur farið fram á þann hátt á hverjum stað sem venja er að birta opinberar auglýsingar. Atkvæðagreiðsla vistamanna fer fram á þeim tíma sem kjörstjóri ákveður, á sjúkrahúsi fer atkvæðagreiðslan fram sem næst kjördegi, en samkvæmt lögum skal haft samráð við stjórn viðkomandi stofnunar. Kjörstjórar hafa samráð við forstöðumenn eða forstjóra stofnana. Í leiðbeiningum innanríkisráðuneytisins nr. 175/2013, sem gefnar voru út á grundvelli laga nr. 24/2000, er fjallað um framkvæmd slíkra atkvæðagreiðslna. Segir þar m.a. að kjörstjóra beri að kanna, í samráði við stjórn hlutaðeigandi stofnunar eða dvalarheimilis aldraðra og að fengnum upplýsingum um þá sem eru þar til meðferðar eða eru þar vistmenn eða heimilismenn, hvort ástæða sé til að láta atkvæðagreiðslu fara þar fram og þá hvenær. Skal ákvörðun um þetta tekin eigi síðar en sjö dögum fyrir kjördag. Þá skal tilkynna umboðsmönnum framboðslista um atkvæðagreiðsluna fyrir fram. Atkvæðagreiðslan skal hefjast og henni ljúka á þeim tíma sem kjörstjóri ákveður, að höfðu samráði við stjórn stofnunar. Miða skal við að atkvæðagreiðsla fari fram í eitt skipti í hverri stofnun og þess gætt að öllum sem þess óska og rétt hafa gefist hæfilegt ráðrúm til að nýta sér auglýstan tíma. Skal hlutaðeigandi stofnun láta í té hentuga aðstöðu svo og eftir atvikum aðstoðarfólk. Kjósanda ber að koma á fund kjörstjóra þar sem atkvæðagreiðslan fer fram og má því

aðeins greiða atkvæði á sjúkrastofu eða í herbergi ef verulegir annmarkar eru á að flytja hann á fund kjörstjóra. Samkvæmt lögum má utankjörfundaratkvæðagreiðsla af þessu tagi ekki fara fram fyrr en þremur vikum fyrir kjördag. Tilkynna skal umboðsmönnum lista um hvenær þessar atkvæðagreiðslur fara fram og er það yfirleitt gert með tölvupósti.

Í *fjórða lagi* er kjósendum sem ekki geta sótt kjörfund á kjördegi vegna sjúkdóms, fötlunar eða barnsburðar heimilt að greiða atkvæði í heimahúsi eigi þeir ekki kost á að greiða atkvæði á sjúkrahúsi, dvalarheimili aldraðra eða í fangelsi. Í framangreindum leiðbeiningum er fjallað um slíkar atkvæðagreiðslur. Kemur þar fram að sækja þurfi um að greiða atkvæði með þessum hætti og umsóknin skuli vera studd með vottorði lögráða manns um hagi kjóсандans. Skal umsóknin hafa borist kjörstjóra eigi síðar en klukkan fjögur síðdegis fjórum dögum fyrir kjördag. Getur kjörstjóri tilnefnt sem utankjörfundarstjóra í sinn stað tvo trúnaðarmenn til að annast framkvæmd atkvæðagreiðslunnar. Samkvæmt lögum má atkvæðagreiðsla utan kjörfundar af þessu tagi ekki fara fram fyrr en þremur vikum fyrir kjördag.

Í *fimmta lagi* fara atkvæðagreiðslur utan kjörfundar fram erlendis. Er þannig komið til móts við þá kjósendur sem ekki eru búsettir á Íslandi og eiga erfitt með að mæta á kjörstaði á Íslandi. Í þessum tilvikum er mælt fyrir um það í lögum að atkvæðagreiðslan fari fram á skrifstofu sendiráðs eða fastanefndar hjá alþjóðastofnun, í sendiræðisskrifstofu eða í skrifstofu kjörræðismanns samkvæmt nánari ákvörðun utanríkisráðuneytisins. Utanríkisráðuneytið getur ákveðið að atkvæðagreiðsla fari fram á öðrum stöðum erlendis. Í raun fara atkvæðagreiðslur ekki fram hjá fastanefndum alþjóðastofnana heldur er kjósendum beint að leita til sendiráða eða sendiræðismanna á viðkomandi stöðum. Kjörstjórar í þessum tilvikum eru forstöðumenn sendiráða og fastanefnda, sendiræðismenn, aðrir sendierindrekar eftir ákvörðun viðkomandi forstöðumanns, svo og aðrir starfsmenn sendiráða, fastanefnda og sendiræðisskrifstofa sem og kjörræðismenn eða sérstakir kjörstjórar eftir ákvörðun ráðuneytisins. Auglýsir utanríkisráðuneytið hvar og hvenær atkvæðagreiðsla getur farið fram erlendis. Samkvæmt upplýsingum frá utanríkisráðuneytinu eru kjörstaðir erlendis yfirleitt um 260 talsins.

Í *sjötta lagi* er í lögnum gert ráð fyrir að kjósendur, sem eru í áhöfn eða ferðast um borð í íslensku skipi í siglinum erlendis eða á fjarlægum miðum, megi kjósa um borð í skipinu. Í slíkum tilvikum eru skipstjórar eða þeir sem þeir tilnefna kjörstjórar um borð. Skipstjórar sem eru kjörstjórar við atkvæðagreiðslu kjörfundar skulu gæta þess að til séu í skipinu fyrir hverjar alþingiskosningar nægar birgðir kjörgagna til utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Enn fremur er skylda skipstjóra í íslenskum skipum, þá er fyrirhugaðar eru almennar kosningar, að láta skipshöfnina vita um kjördag

jafnskjótt og þeir vita um kosningarnar. Sýslumenn, sem eiga að sjá skipstjórum fyrir kjörgögnum, kannast ekki við að slíkar utankjörfundaratkvæðagreiðslur séu nokkurn tímann framkvæmdar og efa að þörf sé á þeim.

5.6.2.2 Framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu

Kosningu utan kjörfundar vegna alþingiskosninga skal hefja svo fljótt sem kostur er eftir að kjördagur hefur verið auglýstur, þó eigi fyrr en átta vikum fyrir kjördag. Í framkvæmd hefur atkvæðagreiðsla innan lands hafist á laugardegi en erlendis á mánudegi. Eftir upphaf atkvæðagreiðslu og til kjördags á kjósandi rétt á að greiða atkvæði utan kjörfundar. Sama regla á við um sveitarstjórnarkosningar en hafi kjördagur vegna slíkra kosninga verið ákveðinn með skemmri fyrirvara á kjósandi rétt á að greiða atkvæði frá og með næsta virka degi eftir að kjördagur hefur verið ákveðinn. Eins og nánar verður vikið að síðar leiðir af framangreindum reglum að atkvæðagreiðslur utan kjörfundar hefjast allnokkru áður en framboðsfrestur rennur út og er því iðulega óljóst við upphaf atkvæðagreiðslu hverjir verða endanlega í framboði. M.a. af þessum sökum eru kjörseðlar við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar öðruvísi úr garði gerðir en hefðbundnir kjörseðlar.

Kosning utan kjörfundar er því aðeins gild að notuð séu fyrirskipuð kjörgögn en samkvæmt lögum skal innanríkisráðuneytið láta slík kjörgögn í té sem og leiðbeiningar um tilhögun atkvæðagreiðslunnar. Kjörgögn til atkvæðagreiðslu utan kjörfundar eru kjörseðill, kjörseðilsumslag, fylgibréf og sendiumslag, svo og stimplar með listabókstöfum. Almennu eru kjörgögnin afhent á formi pappírs en fylgibréfið er núorðið aðgengilegt kjörstjórum rafrænt og geta þeir því fyllt það út í tölvu og prentað út til undirritunar. Kjörgögn skulu jafnan vera fyrir hendi hjá þeim sem annast atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Þá er kveðið á um það í lögum að sýslumenn annist afgreiðslu kjörgagna til hreppstjóra og til skipstjóra á skipum í siglinum erlendis eða á fjarlægum miðum.

Kjósandi, sem vill greiða atkvæði utan kjörfundar, skal gera kjörstjóra grein fyrir sér með fullnægjandi hætti að mati kjörstjóra. Ólíkt atkvæðagreiðslum á kjörfundi er ekki áskilið að kjörstjóri kanni hvort kjósandi sé á kjörskrá heldur er það hlutverk þeirrar kjörstjórnar sem fær atkvæðið til afgreiðslu á kjördag. Fyrir alþingiskosningar 2013 höfðu sýslumenn rafrænan aðgang að svokölluðum bráðabirgðakjörskrárstofni Þjóðskrár sem gagnaðist við framkvæmd atkvæðagreiðslunnar.

Ekki eru samræmdar reglur um það hvernig kjósandi skal gera kjörstjóra grein fyrir sér. Almennu krefjast kjörstjórar þess að framvísað sé skírteini með nafni, kennitölu og mynd. Munu langflestir kjósendur framvísa ökuskírteini eða einhvers konar bankakortum sem uppfylla þessi skilyrði en eðlilega geta kjósendur einnig

framvísað vegabréfum. Í flestum tilvikum er talið fullnægjandi að kjörstjóri eða starfsmaður hans staðfesti hver viðkomandi sé. Aðspurðir kveðjast sýslumenn ekki taka það gilt að aðrir kjósendur, sem geti sannað deili á sér, votti hverjir skilríkjalausir kjósendur séu. Við utankjörfundaratkvæðagreiðslur á stofnunum mun þó oft vera látið duga að starfsmaður viðkomandi stofnunar staðfesti hver kjósandi sé.

Almennt fá kjósendur afhent kjörgögn og rita atkvæði sín á kjörseðla aðstoðarlaust og án þess að aðrir sjái. Sá atkvæðaseðill sem notaður er við utankjörfundaratkvæðagreiðslur er öðruvísi en sá sem notaður er á kjördag. Atkvæðagreiðslan fer þannig fram að í kjörklefa eru stimplar með listabókstöfum þeirra lista sem fyrir liggur að eru í framboði. Kjósandi notar stimplana eða ritar á kjörseðil bókstaf þess lista sem hann vill kjósa. Hann má geta þess hvernig hann vill hafa röð á lista ef um er að ræða listakosningu, en eðli máls samkvæmt kunna slíkar endurraðanir að vera illframkvæmanlegar þar sem viðkomandi listi er ekki birtur á kjörseðlinum. Þegar um er að ræða kosningar til embættis forseta Íslands ritar kjósandi fullt nafn þess frambjóðanda er hann vill kjósa af þeim sem í kjöri eru. Atkvæði er þó ekki metið ógilt þótt sleppt sé kenninafni eða ættarnafn eitt ritað, ef greinilegt er eftir sem áður við hvern er átt.

Á sama hátt og við atkvæðagreiðslu á kjörfundi geta kjósendur fengið aðstoð við atkvæðagreiðsluna geti þeir eigi áritað kjörseðilinn eða undirritað fylgibréf vegna sjónleysis eða vegna þess að þeim sé hönd ónothæf. Annars vegar geta þeir fengið aðstoð kjörstjóra og hins vegar fulltrúa sem þeir velja sjálfir en í báðum tilvikum er áskilið að viðkomandi kjósendur geti látið ósk sína í ljós svo að skiljanlegt sé. Aðspurðir segja sýslumenn að í framangreindum tilvikum sé sérstaklega gætt að því að enginn annar geti orðið þess var hvað kjósandinn vill að kosið verði. Ýmist er þetta gert með því að notast við sérstakan kjörklefa eða loka því rými þar sem kosningarathöfnin fer fram. Orð kjósenda sjálfra um það að þeir uppfylli skilyrði þess að njóta aðstoðar eru tekin gild. Sýslumaðurinn í Reykjavík upplýsti vinnuhópin um að yfirleitt væri kjósendum sem svona háttaði um veitt tækifæri til að skoða kjörgögnin til að þeir gætu metið það sjálfir, áður en kosningarathöfn hæfist, hvort þeir þyrftu aðstoð. Almennt telja sýslumenn að vel hafi gengið að heimila kjósendum að velja eigin fulltrúa þótt beiting þeirrar heimildar tæki lengri tíma. Þá hefur nokkuð borið á því að aðstandendur kjósenda reyni að fá að aðstoða við kosningu þótt kjósendur geti ekki vegna fötlunar sinnar látið þá ósk sína í ljós gagnvart kjörstjórum. Í slíkum tilvikum er óheimilt að aðstoð sé veitt nema fyrir liggi vottorð réttindagæslumanns, en líkt og á kjörfundi er slíkt heimilt geti kjósandi ekki sjálfur með skýrum hætti tjáð kjörstjóra vilja sinn um að fulltrúi aðstoði hann við kosningu.

Að lokinni kosningarathöfn setur kjósandi atkvæði í svokallað kjörseðilsumslag. Þá undirritar hann einnig sérstakt fylgibréf í viðurvist kjörstjóra sem vottar atkvæðagreiðsluna. Síðan er kjörseðilsumslag ásamt fylgibréfinu lagt í svokallað sendiumslag og því lokað. Umslagið er síðan áritað og afhent hreppstjóra, sýslumanni eða kjörstjórn í því umdæmi þar sem kjósandi telur sig standa á kjörskrá. Á sendiumslagið skal ritað nafn kjósanda, kennitölu og lögheimili. Kjósandi sem greiðir atkvæði hjá kjörstjóra í umdæmi þar sem hann er á kjörskrá og skilur þar eftir bréf með atkvæði sínu skal sjálfur láta bréfið í venjulegan atkvæðakassa. Atkvæðakassinn skal innsiglaður af kjörstjóra ásamt hlutaðeigandi kjörstjórn og er umboðsmönnum lista heimilt að setja á hann innsigli sín. Aðrir kjósendur þurfa sjálfir að annast og kosta sendingu atkvæðisbréfs síns. Kjörstjóra er þó skylt, ef kjósandi óskar þess, að koma bréfinu í póst. Nægjanlegt er að koma bréfi með utankjörfundaratkvæði í einhverja kjördeild þess kjördæmis þar sem kjósandinn er á kjörskrá. Í sumum tilvikum kann aftur á móti að vera óvissa um það hvar kjósandinn er á kjörskrá en fram kom af hálfu utanríkisráðuneytisins að þetta kæmi sérstaklega upp við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.

Almennt virðast sýslumenn póstsenda atkvæði sé þess óskað en sum embætti leiðbeina kjósendum um hættuna á að atkvæðið glatist í pósti. Þá neita einhver embætti að póstsenda atkvæði þegar ljóst þykir að atkvæði muni ekki berast á kjörstað á kjördegi. Sýslumaðurinn í Reykjavík neitar að póstsenda utankjörfundaratkvæði í sveitarstjórnarkosningum á þeim grundvelli að talningastaðir séu í þeim tilvikum svo margir. Flest sýslumannsembætti innheimta ekki gjald fyrir þessa þjónustu en einhver þó. Kjörstjórar erlendis líta svo á að kjósendur eigi sjálfir að greiða kostnaðinn.

Sýslumenn hafa upplýst að iðulega berist þeim utankjörfundaratkvæði í pósti að kjördegi liðnum. Sýslumaðurinn í Reykjavík telur flest slík atkvæði koma vegna alþingiskosninga og forsetakjörs en kosningarréttur í slíkum kosningum er almennt ekki háður búsetu á Íslandi ólíkt sveitarstjórnarkosningum. Við síðustu alþingiskosningar bárust sýslumannsembættinu í Reykjavík tæplega 80 atkvæði að kjördegi liðnum. Flest bárust nokkrum dögum eftir kjördag en þau síðustu tæpum fjórum vikum síðar. Einstaka atkvæði hafa borist öðrum embættum of seint.

Kjörstjóri heldur sérstaka skrá yfir þá sem greiða atkvæði hjá honum þar sem fram koma nöfn og kennitölur þeirra auk lögheimilis. Þá skal getið dagsetningar kosningarathafnar. Atkvæðisbréf sem kjósandi skilur eftir hjá kjörstjóra skulu tölusett og skráð í áframhaldandi töluröð. Kjörstjóri skal skrá atkvæðisbréf sem hann veitir móttöku og tölusetja með sama hætti og skal þess getið frá hvaða kjósanda það er og hvenær og af hverjum það var afhent. Skulu þessi bréf varðveitt í atkvæðakassanum. Kjörstjóri afhendir síðan atkvæðakassa ásamt skráum hlutaðeigandi kjörstjórn það

tímanlega að kassinn sé kominn henni í hendur áður en kjörfundur er settur. Framangreindar skrár eru núorðið haldnar í tölvu og þær síðan prentaðar út og afhentar kjörstjórnnum. Þá er mismunandi hvort kjörstjórar fara með atkvæðakassa til kjörstjórna eða fulltrúar kjörstjórna koma og sækja þá.

Umboðsmenn framboða eiga samkvæmt lögum að hafa aðgang að framangreindum skráum og listum. Í framkvæmd geta umboðsmenn fengið skrárnar afhentar og eru þær þá prentaðar út þótt einstaka sýslumannsembætti láti listann þeim í té á tölvutæku formi.

Kjósandi getur jafnan krafist þess af hverjum þeim sem varðveitir bréf með atkvæði hans, sé það ekki varðveitt í innsigliðum atkvæðakassa, að viðkomandi afhendi sér bréfið, allt þar til atkvæðið hefur verið tekið gilt af undirkjörstjórn. Almennt reynir ekki á þennan rétt kjósanda í framkvæmd og telja sýslumenn þetta illmögulegt í þeim tilvikum þegar bréfið hefur þegar verið sett í geymslu í atkvæðakassa. Fátítt mun vera að kjósendur gefi sig fram á kjördegi og óski eftir að fá utankjörfundaratkvæði sitt afhent frá undirkjörstjórn eins og heimilt er samkvæmt lögnum. Kjósandi, sem greitt hefur atkvæði utan kjörfundar, geturgreitt atkvæði á kjörfundi og kemur utankjörfundarseðill hans þá ekki til greina við kosninguna.

Kjörstjórnir opna atkvæðakassana og sendiumslög og kanna síðan hvort taka skuli utankjörfundaratkvæði til greina. Mælt er fyrir um í lögum hvernig fara skuli með atkvæði eftir því hvort kjörstjórn tekur það til greina eða hvort það á undir aðra kjörstjórn. Þá er einnig mælt fyrir um atriði sem leiða til þess að utankjörfundaratkvæði verði ekki talið gilt. Atkvæði sem greidd eru utan kjörfundar kunna t.a.m. að ógildast vegna þess að kjósandi gefur sig fram á kjörfundi og greiðir þar atkvæði með hefðbundnum hætti. Er þá atkvæði sem greitt er á kjördag gilt en það sem greitt var utan kjörfundar ógilt. Nokkuð er um slík tilvik og má nefna að í alþingiskosningum árið 2013 munu til dæmis 66 atkvæði sem greidd voru utan kjörfundar í Reykjavíkurborg kjördæmum hafa verið metin ógild þar sem viðkomandi kjósendur kusu einnig á kjörfundi. Til samanburðar voru 12.301 gild atkvæði greidd utan kjörfundar í kjördæmunum tveimur. Sjaldgæfara er að kjósendur kjósi tvisvar sinnum utan kjörfundar en samkvæmt lögum nr. 24/2000 skal þá það atkvæði sem síðar er greitt metið gilt. Í alþingiskosningum árið 2013 voru 20 atkvæði metin ógild af þessum sökum í Reykjavíkurborg kjördæmum.

Að atkvæðagreiðslu lokinni kannar kjörstjórn á ný þau utankjörfundaratkvæði sem henni hafa borist og ekki hafa verið aftur heimt. Þau kjörseðilsumslög sem enginn ágreiningur er um að gild séu lætur kjörstjórn óopnuð í atkvæðakassann. Ef ágreiningur er um utankjörfundaratkvæði er því komið til yfirkjörstjórnar sem og utankjörfundaratkvæðum sem kunna að hafa borist frá kjósendum sem ekki eru á

kjörskrá í viðkomandi kjördeild. Í XV. kafla laga nr. 24/2000 er síðan að finna nokkrar sérreglur um gildi utankjörfundaratkvæða.

5.6.3 Ábendingar, athugasemdir og framkvæmd

5.6.3.1 Inngangur

Á síðastliðnum árum hafa komið fram ýmsar ábendingar og athugasemdir sem varða atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Í því samhengi má nefna skýrslur Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu vegna alþingiskosninga árin 2009 og 2013. Bentu sérfræðingar stofnunarinnar á að lagaákvæði um atkvæðagreiðslur utan kjörfundar væru gömul og þyrftu gagngerrar endurskoðunar við. Hlutfallslega margir kjósendur á Íslandi nýttu sér réttinn til að kjósa utan kjörfundar og þeir mætu möguleikann sýnilega mikils. Framkvæmdin þyrfti að vera sem einföldust og nýjasta tækni notuð eins og unnt væri. Einnig komu fram ýmsar sértækar ábendingar varðandi framkvæmdina.

Í kaflanum hér á eftir verða raktar þær athugasemdir sem fram hafa komið viðá fyrirkomulag atkvæðagreiðslu utan kjörfundar hér á landi eins og mælt er fyrir um það í lögum sem og framkvæmd slíkra atkvæðagreiðslna. Eins og að framan greinir er framkvæmd atkvæðagreiðslunnar að verulegu leyti á forræði sýslumanna. Vinnuhópurinn leitaði til embætta þeirra og óskaði afstöðu til ýmissa álitaefna er vörðuðu möguleika á að bæta löggjöf um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Þá lét utanríkisráðuneytið í ljós afstöðu sína vegna ýmissa atriða varðandi slíkar atkvæðagreiðslur erlendis.

5.6.3.2 Leiðbeiningar og fræðsla til kjörstjóra

Eins og fram kemur í kafla 5.6.2.1 getur atkvæðagreiðsla utan kjörfundar farið fram við margvíslegar aðstæður og geta einstaklingar með mismunandi bakgrunn gegnt hlutverki kjörstjóra. Innan lands starfa kjörstjórar á vegum mismunandi sýslumannsembætta. Þótt innanríkisráðuneytið gegni ákveðnu hlutverki við gerð kjörgagna og útgáfu reglna hefur verklag mótast innan hvers embættis. Kjörstjórar sem starfa á vegum sýslumanns sjá um framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslna við mismunandi aðstæður. Erlendis starfar síðan mikill fjöldi kjörstjóra á vegum utanríkisráðuneytisins. Óvíst er hversu samræmd framkvæmd er í öllum þessum tilvikum. Loks er gert ráð fyrir því í lögum að hreppstjórar og skipstjórar skipa í siglingum erlendis starfi sem kjörstjórar.

Að öllu þessu virtu, og með hliðsjón af almennum athugasemdum Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu er varða samræmi í kosningaframkvæmd, beindi vinnuhópurinn spurningum til sýslumanna um leiðbeiningar og fræðslu til kjörstjóra.

Aðspurðir hvort það væri til hagræðis fyrir kjósendur að leiðbeiningar innanríkisráðuneytisins um tilhögun atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, væru birtar opinberlega töldu mörg embættanna að þótt slíkar leiðbeiningar væru af hinu góða væri óvíst hvort kjósendur myndu kynna sér þær. Öll fræðsla og leiðbeiningar, sérstaklega til starfsfólks, væri á hinn bóginn af hinu góða. Mikill fengur væri að fá ítarlegri handbók og einnig námskeið um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar. Fram kom að á vegum embættis sýslumannsins í Reykjavík væri haldið námskeið fyrir alla þá sem sinntu utankjörfundaratkvæðagreiðslu á vegum embættisins.

5.6.3.3 Upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar

Samkvæmt núgildandi lögum skal hefja kosningu utan kjörfundar svo fljótt sem kostur er eftir að kjördagur hefur verið auglýstur, þó eigi fyrr en átta vikum, þ.e. 56 dögum, fyrir kjördag. Engu að síður rennur framboðsfrestur vegna alþingiskosninga ekki út fyrr en 15 dögum fyrir kjördag og frestur nýrra framboða til að sækja um listabókstaf 18 dögum fyrir kjördag. Samkvæmt lögum skal landskjörstjórn eigi síðar en tíu dögum fyrir kjördag auglýsa hvaða listar eru í framboði og hvaða listabókstaf hver og einn þeirra hefur. Sambærileg aðstaða er uppi við aðrar kosningar en framboðsfrestur vegna sveitarstjórnarkosninga rennur út þegar þrjár vikur, eða 21 dagar, er til kjördags. Þótt yfirkjörstjórnnum sé í þeim tilvikum gert að auglýsa hvaða listar séu í framboði er í lögnum ekki kveðið á um frest þar að lútandi. Framboðsfrestur vegna forsetakosninga er fimm vikum fyrir kjördag og auglýsir innanríkisráðuneytið ekki síðar en viku seinna hverjir séu í framboði.

Af þessu leiðir að atkvæðagreiðslur utan kjörfundar hefjast allnokkru áður en fyrir liggur hverjir eru í framboði. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu hefur fundið að þessu fyrirkomulagi. Í skýrslu stofnunarinnar vegna alþingiskosninga árið 2009 kom fram að sérfræðingar hennar teldu að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar ætti ekki að hefjast fyrr en landskjörstjórn hefði staðfest framboðslista. Þá var bent á í skýrslu stofnunarinnar vegna alþingiskosninga árið 2013 að ójafnræði væri milli stjórnmalasamtaka þar sem kjósendur gætu greitt stjórnmalasamtökum atkvæði, sem hefði áður verið úthlutað listabókstaf vegna fyrri kosninga, áður en innanríkisráðuneytið hefði úthlutað bókstöfum til nýrra stjórnmalasamtaka.

Í svörum sýslumanna við fyrirspurnum vinnuhópsins um þetta atriði kom ótvírætt fram sú afstaða að utankjörfundaratkvæðagreiðslur hæfust of snemma. Kosningaþátttaka væri yfirleitt lítil í upphafi tímabilsins og ankannalegt væri að hefja atkvæðagreiðsluna þegar óljóst væri hvernig framboðum væri háttað. Enn fremur kom fram að sumir kjósendur myndu að núverandi fyrirkomulagi. Hafa kjörstjórar sem starfa á vegum utanríkisráðuneytisins orðið varir við sömu viðhorf. Af hálfu

sýslumanna kom fram sú afstaða að tímafrestir þyrftu að miðast við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar þannig að við upphaf þeirra lægi fyrir hvaða listar væru í framboði og hvaða einstaklingar væru á þeim.

Mat embættanna á því hvenær rétt væri að hefja atkvæðagreiðslu utan kjörfundar var mismunandi. Embætti sýslumannsins í Reykjavík mat það svo að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar gæti hafist sex vikum fyrir kjördag, enda ekki sama þörf fyrir að atkvæðagreiðslan hefist átta vikum fyrir kjördag þar sem samgöngur væru nú auðveldari. Engu að síður bærust enn atkvæði löngu eftir kjördag. Vitað væri til þess að það tæki atkvæði sex vikur að berast til Íslands erlendis frá. Vart væri því unnt að hefja atkvæðagreiðslu utan kjörfundar eftir það tímamark. Sýslumaðurinn á Ísafirði var sama sinnis. Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum nefndi fimm vikur sem hæfilegt tímamark. Önnur embætti nefndu, með hliðsjón af því hvenær fyrstu kjósendur leituðu til þeirra til að greiða atkvæði, að atkvæðagreiðslan mætti hefjast síðar eða þremur til fjórum vikum fyrir kjördag.

5.6.3.4 Rafræn kjörskrá og rafrænar kosningar

Vegna ábendingar Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu um að endurskoða þyrfti framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar með hliðsjón af nýjustu tækni óskaði vinnuhópurinn afstöðu sýslumanna til ýmissa álitaefna er varða rafræna kjörskrá og rafrænar kosningar.

Spurt var hvort lögfesta ætti heimild til notkunar rafræns bráðabirgðakjörskrárstofns við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, enda hafust utankjörfundaratkvæðagreiðslur áður en kjörskrá lægi fyrir. Slíkur kjörskrárstofn var notaður fyrir alþingiskosningar árið 2013. Skiptar skoðanir voru um það meðal sýslumanna hvort þörf væri á að lögfesta notkun stofnsins en af svörum þeirra verður ráðið að notkun hans hafi reynst vel. Sýslumaðurinn í Reykjavík taldi að uppfæra ætti stofninn oft og helst daglega. Aðrir sýslumenn tóku ekki afstöðu til hversu oft ætti að uppfæra stofninn en almennt kom fram sú afstaða að hefja ætti utankjörfundaratkvæðagreiðslu síðar svo að kjörskrá lægi fyrir við upphaf hennar.

Hópurinn óskaði einnig afstöðu sýslumanna til þess hvort kjörskrá ætti að vera rafræn eða kosning yrði framkvæmd rafrænt. Sýslumenn telja rétt að kjósendur þurfi í öllu falli að mæta á kjörstað þótt atkvæðagreiðslan yrði framkvæmd með tölvu. Rafrænar kosningar á kjörstað gætu haft mikið hagræði í för með sér en á móti kæmi að öryggi yrði að vera tryggt. Sum embætti sögðu það aðeins tímaspursmál hvenær kjörskrá yrði að fullu rafræn. Önnur töldu hvorki heppilegt að kosningar né kjörskrá yrðu á rafrænu formi. Almennt töldu sýslumenn að fara yrði varlega í stórar breytingar hvað þetta varðaði.

5.6.3.5 Ákvarðanir um atkvæðagreiðslur á aðalskrifstofu eða í útibúi sýslumanns

Í lögum er kveðið á um að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar á vegum sýslumanns skuli fara fram á aðalskrifstofu eða í útibúi hans. Þá segir að sýslumaður geti ákveðið að atkvæðagreiðsla fari fram á öðrum stöðum í umdæmi hans og að sýslumaður ákveði hverjir starfsmenn hans skuli vera kjörstjórar og ráði aðra trúnaðarmenn til starfa. Samkvæmt lögnum skulu utankjörfundaratkvæði ekki tekin til greina ef m.a. hefur ekki verið farið eftir þeim reglum sem settar hafa verið um atkvæðagreiðslur utan kjörfundar. Af þessu tilefni óskaði vinnuhópurinn eftir afstöðu sýslumanna til þess hvort upplýsingar um ákvarðanir sýslumanna um það hvaða starfsmenn hans væru kjörstjórar eða trúnaðarmenn ættu að vera aðgengilegar kjörstjórnnum þegar kæmi að mati á gildi utankjörfundaratkvæða. Þá var þess óskað að upplýst yrði hvort þessar ákvarðanir sýslumanna væru formlegar.

Í svörum sýslumanna kom fram að ákvarðanir þeirra sem vörðuðu þessi atriði væru almennt ekki formlegar. Verður af svörum ráðið að föst framkvæmd sé hjá þeim flestum í því hverjir teljir kjörstjórar eða trúnaðarmenn þeirra og að engar formlegar ákvarðanir séu teknar þar að lútandi. Almennt töldu sýslumenn betra að ákvarðanirnar væru teknar formlega og að kjörstjórnnum yrðu sendar upplýsingar um kjörstjóra og þá sem störfuðu á þeirra vegum. Skiptar skoðanir voru um það hvort rétt væri að kveða á um þetta í lögum. Af hálfu utanríkisráðuneytisins kom fram að það þekktist að ráðuneytið tilnefndi starfsmenn kjörræðismanna sem sérstaka kjörstjóra en að almennt væri ekki gengið frá drengskaparyfirlýsingu við viðtöku utankjörfundar-gagna í slíkum tilvikum.

5.6.3.6 Atkvæðagreiðslur á stofnunum og í heimahúsum

Eins og að framan er rakið er vist- eða heimilismönnum sjúkrahúsa, dvalarheimila aldraðra og fangelsa heimilt að greiða atkvæði utan kjörfundar á þessum stofnunum. Þá er kjósendum sem ekki geta sótt kjörfund á kjördegi vegna sjúkdóms, fötlunar eða barnsburðar heimilt að greiða atkvæði í heimahúsi nema þeim sé unnt að kjósa á framangreindum stofnunum. Vinnuhópurinn beindi nokkrum fyrirspurnum til sýslumanna um framkvæmd þessara heimilda sem finna má í 2. og 3. mgr. 58. gr. laga nr. 24/2000.

Í fyrsta lagi var óskað afstöðu sýslumanna til þess hvort þeir sæju fyrir sér að einfalda mætti framkvæmd atkvæðagreiðslu samkvæmt þessum málsgreinum. Mörg sýslumannsembættanna tóku ekki afstöðu til spurningarinnar en oft var tekið fram að framkvæmdin hefði gengið vel. Af svörum verður þó ráðið að lagafyrirmælin

mættu vera skýrari. Meðal annars var bent á að styrkja mætti heimildir sýslumanns til að óska eftir aðstoð við framkvæmd atkvæðagreiðslu á stofnunum.

Í öðru lagi óskaði hópurinn eftir afstöðu sýslumanna til þess hvort þeir staðir þar sem greiða mætti atkvæði væru nægjanlega tilgreindir og hvort tilvik sem heimil-uðu rétt til atkvæðagreiðslu væru nógu tæmandi tilgreind. Í svari sýslumannsins í Reykjavík kom fram að vafi væri á hvaða stofnanir féllu undir ákvæðið. Bent var á tilteknar stofnanir, þar á meðal meðferðarheimili vegna fíknisjúkdóma, sem dæmi í þessu samhengi. Þá sköpuðust vandkvæði á þeim heimilum fyrir aldraða sem bæði rækju hjúkrunarheimili og væru með öryggisíbúðir. Einnig benti embættið á að óljóst væri hvort sýslumenn bæru ábyrgð á því að sjúklingar, heimilisfólk eða vistmenn viðkomandi stofnana gætu kosið á slíkum stofnunum. Ef svo væri þyrfti að tryggja betur upplýsingagjöf frá viðkomandi ráðuneytum og sveitarfélögum til sýslumanna t.d. um það hvar atkvæðagreiðsluskyldu haldnar. Tóku önnur embætti undir það að útlista mætti betur hvaða stofnanir sem féllu undir 2. mgr. 58. gr. laganna. Eins mætti kveða nánar á um þau tilvik sem um ræddi vegna sjúkdóms, fötlunar eða barnsburðar. Óljóst væri á hvaða stigi viðkomandi atvik þyrftu að vera og hvort kalla mætti eftir læknisvottorði. Vandasamt væri fyrir leikmenn að meta hvenær barnsburður væri farinn að valda því að viðkomandi kjósandi kæmist ekki á kjörstað. Sama ætti við um fötlun. Önnur embætti töldu á hinn bóginn að ákvæðið skapaði ekki vanda og ekki væri ástæða til breytinga.

Í þriðja lagi voru sýslumenn spurðir hvort heimild ætti að vera í lögum til setningar reglugerðar svo að ráðuneytið gæti brugðist við breyttum aðstæðum, svo sem ef þörf væri á heimild til að kjósa á öðrum stöðum eða í öðrum tilvikum. Skiptar skoðanir voru meðal sýslumanna um það.

Í fjórða lagi óskaði hópurinn afstöðu sýslumanna til þess hvort heimila ætti að ósk um að greiða atkvæði utan kjörfundar í heimahúsi væri öðruvísi sett fram en skriflega og studd vottorði lögráða manns um hagi kjósandans. Í svari eins embættis var bent á að orðalag ákvæðisins um vottorð „lögráða manns“ væri óheppilegt, enda óljóst hvort sá sem gæfi vottorðið þyrfti aðeins að vera lögráða eða hvort um væri að ræða lögráðamann. Almennt töldu sýslumenn að ekki ætti að gera öðruvísi kröfur en nú væri gert. Eitt embætti taldi að kröfurnar mættu vera meiri en heimilt ætti að vera að beiðni og vottorð kæmi á formi tölvupósts. Frumrit yrðu síðan lögð fram við atkvæðagreiðsluna sjálfa.

Í fimmta lagi var beðið um afstöðu til þess hvort upphaf atkvæðagreiðslu skv. 2. og 3. mgr. 58. gr. laga nr. 24/2000 ætti að vera annað en nú er. Samkvæmt gildandi lögum mega slíkar atkvæðagreiðslur ekki hefjast fyrr en þremur vikum fyrir kjördag. Almennt töldu sýslumenn þann frest nægja og ekki væri ástæða til að breyta honum.

Í sjötta lagi var á sama hátt spurt hvort sá frestur væri hæfilegur sem kveðið er á um í 3. mgr. 58. gr. þar sem segir að ósk um að greiða atkvæði í heimahúsi verði að berast eigi síðar en klukkan 16 fjórum dögum fyrir kjördag. Sýslumenn tóku ekki afdráttarlausu afstöðu til fyrirspurnarinnar. Þótti sumum að beiðnir mættu koma fram síðar en aðrir töldu þær þurfa að koma fram fyrr.

Í sjöunda lagi var spurt hvort auglýsingar um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, sbr. 4. mgr. 58. gr. laga nr. 24/2000, ættu að vera birtar með öðrum hætti en nú er gert. Samkvæmt lögnum skulu atkvæðagreiðslurnar auglýstar á hverjum stað á þann hátt sem venja er þar að birta opinberar auglýsingar. Þá eru þessar auglýsingar einnig birtar á vefsíðu sýslumanna og kosningavef innanríkisráðuneytisins. Hópurinn spurði sérstaklega hvort lögfesta ætti fleiri birtingarhætti og hvort fleiri leiðir og miðlar væru vænlegir til birtinga og hvort reglugerðarheimild ætti að vera í lögnum svo að fylgja mætti nýjustu tækni. Fram kom í svörum sýslumanna að þeir töldu núverandi lagareglur fullnægjandi. Fjallaði hvert og eitt embætti um það hvernig það birti slíkar auglýsingar og í ljós kom að mismunandi framkvæmd skýrðist að einhverju marki af mismunandi aðstæðum í hverju og einu umdæmi. Þannig hafa embætti í stærri umdæmum auglýst með almennum hætti í fjölmiðlum en minni umdæmi reynt að koma upplýsingum beint til þeirra stofnana eða hópa sem þurfa á utankjörfundar-atkvæðagreiðslu að halda.

Í áttunda lagi var borið undir sýslumenn hvort endurskoða þyrfti ákvæði 4. mgr. 58. gr. laga nr. 24/2000 um að atkvæðagreiðsla á sjúkrahúsi skyldi fara fram sem næst kjördegi. Sýslumenn töldu ekki ástæðu til breytinga þar að lútandi.

Í níunda lagi var óskað afstöðu sýslumanna til þess hvort heimild ætti að vera í lögum til samráðs við aðra en stjórn stofnunar, t.d. framkvæmdastjóra eða forstjóra, um tíma til atkvæðagreiðslu en samkvæmt gildandi lögum skal slíkt samráð haft við stjórn. Í svörum margra embætta kom fram að oft væri samráð ekki haft við stjórn heldur forstöðumenn eða aðra yfirmenn stofnana. Töldu því margir rétt að rýmka heimildina að þessu leyti.

Í tíunda lagi var spurt hvort leiðbeiningar innanríkisráðuneytisins um framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, sem kveðið er á um í lögum að skuli gefnar út, væru fullnægjandi. Í þessu samhengi var spurt hverju mætti breyta að óbreyttum lögum. Á sama hátt var spurt um eyðublað innanríkisráðuneytisins fyrir umsókn um að fá að greiða atkvæði í heimahúsi og þagnarheit fulltrúa. Sýslumennt bentu á að leiðbeiningarnar mættu vera skýrari hvað varðar atkvæðagreiðslu á sjúkrahúsum og dvalarheimilum og í fangelsum. Ætti það sérstaklega við um skyldu stofnunar til að aðstoða sýslumenn við framkvæmd atkvæðagreiðslunnar, í hverju skyldan fælist og til hvers væri unnt að ætlast af stofnuninni. Þá uppfylltu eyðublöðin

um heimakosningu og þagnarheit þær kröfur sem unnt væri að gera til þeirra. Hins vegar væri að geta fyllt þau út í tölvu þannig að eingöngu þyrfti að undirrita þau. Almennt töldu sýslumenn ekki þörf á breytingum hvað þetta varðaði.

5.6.3.7 Leiðir kjósanda til að gera grein fyrir sér

Samkvæmt lögum skal kjósandi sem greiða vill atkvæði utan kjörfundar gera grein fyrir sér, svo sem með því að framvísa kennivottorði eða nafnskírteini eða á annan fullnægjandi hátt að mati kjörstjóra. Hvorki í lögum né leiðbeiningum innanríkisráðuneytisins er að finna nánari skýringar á því hvað teljist fullnægjandi í þessum skilningi. Í skýrslu Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu vegna alþingiskosninga árið 2013 var bent á að engar samræmdar leiðbeiningar væru til um þetta atriði og því væri verklag mismunandi. Af þessu væri óhagræði fyrir kjósendur. Af þessu tilefni beindi vinnuhópurinn tilteknum fyrirspurnum til sýslumanna.

Í fyrsta lagi var óskað upplýsinga um hvaða kröfur kjörstjórar gerðu um staðfestingu kjósenda á nöfnum sínum, lögheimilum og kennitölum svo að þeir fengju að greiða atkvæði. Almennt gera sýslumenn þá kröfu að framvísað sé persónu-skilríkjum með nafni, kennitölu og mynd. Flestir kjósendur framvísa ökuskírteinum eða bankakortum sem uppfylla þessi skilyrði. Sumir framvísi vegabréfum. Ýmis vandamál hafa komið upp sem sýslumenn nefndu í svörum sínum. Í svari sýslumannsins í Reykjavík kom fram að embættið hefði ekki talið sér fært að hafna gömlum ökuskírteinum sem væru án myndar. Einnig var nefnt að ekki hefði verið talið fullnægjandi að framvísa samtímis tveimur kortum sem væru annars vegar með mynd með kennitölu og hins vegar með kennitölu en engri mynd. Bent var á að mikilvægt væri að skilríki hefðu að geyma kennitölu kjóсандans en að öðrum kosti yrði öll framkvæmd atkvæðagreiðslunnar mun hægari. Borið hefði á því að kjósendur hefðu viljað framvísa öðrum kortum og var í þessu samhengi nefnt að vinsælt væri að framvísa skotveiðileyfum. Við afhendingu slíkra leyfa væri e.t.v. ekki gætt sömu skilyrða og við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og væri því álitaefni hvort slík kort teldust fullnægjandi. Sama gildi um ýmis skólakort. Hefðu slík kort því ekki verið tekin gild. Kort fyrir öryrkja sem Tryggingastofnun gæfi út væru oft einu skilríkin sem þeir ættu og hefði sýslumaðurinn í Reykjavík ekki talið sér fært að hafna þeim sem fullnægjandi skilríkjum. Þá hefði vaknað sú spurning hvort skilríkin þyrftu að vera í gildi. Litið hefði verið svo á að þar sem kjóсандinn þyrfti aðeins að sanna á sér deili væri ekki ástæða til að gera þá kröfu. Lengi vel hefði ákveðinn hópur kjósenda ekki átt nokkur skilríki. Eldri konur voru nefndar í þessu samhengi. Mikil breyting hefði átt sér stað hvað þetta varðaði síðustu ár. Öll embættin töldu sig túlka lögin þröngt varðandi möguleika kjósenda til að sanna deili á sér. Eitt embætti viðurkenndi þó að

kjörstjórar hefðu ákveðið svigrúm og benti á að of strangar reglur takmörkuðu rétt kjósenda. Þá myndi misferli líklega litlu skila, enda líklegast að hinn „rétti“ kjósandi kysi á kjördag og ógilti þá utankjörfundaratkvæði þess sem gæfi upp rangt nafn.

Í öðru lagi var spurt hvort gerð væri skilyrðislaus krafa um framvísun persónuskilríkja og hvort skilríkjalausum kjósenda yrði vísað frá atkvæðagreiðslu þótt einhver viðstaddur sem kjörstjóri teldi áreiðanlegan gæti vottað hver hann væri. Flestir sýslumenn leyfa skilríkjalausum kjósendum að kjósa þekki kjörstjóri eða trúnaðarmenn þeirra til viðkomandi. Ekki mun vera viðurkennt að aðrir kjósendur geti staðfest hverjir skilríkjalausir kjósendur séu. Almennt svöruðu sýslumenn því til að krafan væri skilyrðislaus í útibúi og á skrifstofum embættanna. Skýrar reglur væru til þess fallnar að samræming yrði í framkvæmd. Á hinn bóginn staðfestu sýslumenn að það væri látið duga ef starfsmaður sjúkrahúss eða dvalarheimilis vottaði hver kjósandi væri þegar atkvæðagreiðslur færu fram á slíkum stofnunum eða notast væri við lista frá þeim.

Í þriðja lagi var óskað eftir afstöðu sýslumanna til þess hvort framkvæmd atkvæðagreiðslu myndi ganga hraðar fyrir sig ef einungis framvísun persónuskilríkja heimilaði kjósenda að greiða atkvæði. Í þessu samhengi var spurt hvort slíkt ákvæði myndi hugsanlega brjóta á kosningarrétti einhvers kjósenda. Fram komu mismunandi viðhorf sýslumanna til þessa atriðis. Sýslumaðurinn í Reykjavík upplýsti að framkvæmdin þar gengi hratt fyrir sig vegna þess að svo til allir framvísuðu skilríkjum með kennitölu og mynd. Framkvæmdin hefði verið þannig að væru kort ekki tekin gild væri kjósenda boðið að koma aftur án þess að þurfa að bíða aftur í biðröð. Síðustu dagana fyrir kjördag væri kjósendum í biðröðinni með jöfnu millibili kynnt hvaða skilríki væru fullnægjandi. Telja yrði að kjósenda ætti að vera fullkunnugt um að honum bæri að framvísa skilríkjum við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Hins vegar væru mörg greiðslukort ekki með kennitölu auk þess sem myndin af eiganda væri oft óskýr. Ætla mætti að mun meiri vandræði yrðu ef framkvæmdin væri ekki með þessum hætti. Spurning væri hvort ekki ætti að skýra frekar í lögum hvaða skilríki þyrfti að sýna. Sýslumaðurinn í Vík taldi að reglan um skilríki myndi tefja kosningu í fámennari umdæmum þar sem kjörstjórar þekktu almennt kjósendur. Hjá Sýslumanninum í Kópavogi mun það hafa vera sjaldgæft að tafir yrðu á að kjósandi þyrfti að gera grein fyrir sér. Telur sá sýslumaður að núverandi fyrirkomulag brjóti ekki gegn kosningarrétti kjósenda, enda geti allir útvegað sér einhvers konar persónuskilríki. Sýslumaður Snæfellinga taldi ekki fljótlega að lesa kennitölu af ökuskírteini en að fá hana munnlega beint frá kjósenda. Það myndi ekki brjóta gegn kosningarrétti kjósenda að setja reglu eins og þá sem orðuð var í spurningu hópsins, enda sætu þá allir við sama borð. Sýslumaðurinn á Ísafirði taldi ekki ástæðu til

breytinga. Sýslumaðurinn á Seyðisfirði taldi það ekki hraða kosningunni en gæti gert það ef mikil örtröð myndaðist. Ef stíf regla yrði tekin upp gæti það leitt til mismununar. Sýslumaðurinn á Akranesi taldi það tefja fyrir atkvæðagreiðslunni ef áskilið yrði að kjósendur framvísuðu ökuskírteini, nafnskírteini eða vegabréfi, enda hefði verið við það miðað að greiðslukort væru fullnægjandi auðkenni. Með ríkari kröfum væri brotið á rétti kjósenda. Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum taldi að það bryti ekki á rétti kjósenda þótt lögbundið væri að kjósendur framvísuðu persónuskilríkjum, enda tækju langflestir kjósendur með sér skilríki eða næðu í þau væri þess óskað.

5.6.3.8 Form kjörgagna

Í lögum er kveðið á um að kjörgögn til atkvæðagreiðslu utan kjörfundar séu kjörseðill, kjörseðilsumlag, fylgibréf og sendiumslag, svo og stimplar með listabókstöfum. Í skýrslu Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu vegna alþingiskosninga 2009 og 2013 er m.a. vikið að formi kjörgagna. Bent er á að huga megi að því hvort fleiri kjörgögn við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar megi fylla út í tölvu. Eins og þegar hefur verið vikið að hefur stofnunin bent á að endurmeta þurfi ferla vegna utankjörfundar-atkvæðagreiðslna og færa til nútímahorfs.

Vinnuhópurinn leitaði afstöðu sýslumanna til þess hvort þeir sæju fyrir sér að kjörgögn gætu verið með öðrum hætti en nú. Rakið var í bréfi hópsins að við alþingiskosningar 2013 hefðu sýslumenn t.d. getað skráð úr tölvu á fylgibréf og sendiumslag ákveðnar upplýsingar úr bráðabirgðakjörskrárstofni frá Þjóðskrá Íslands. Í svörum sýslumanna kom fram að núverandi kjörgögn hefðu reynst vel. Mörg embætta ítrekuðu að best færi á að ljóst væri hverjir væru í framboði þegar utankjörfundaratkvæðagreiðsla hæfist eða að kjörstjórum væri unnt að prenta út kjörseðil sem tæki mið af þeim listum sem fyrir lægju. Þá var bent á ýmsa möguleika. Nefnt var að bréfkosningar kynnu að vera heppilegur kostur þar sem aðrir en sýslumenn, sendiráð og ræðismenn önnuðust undirritun á fylgibréf.

Einnig voru nefnd ýmis smærri atriði, svo sem mikilvægi þess að unnt væri að merkja kjörstað og kjördeild á sendiumslag. Þetta væri gert rafrænt nú en bent var á að framkvæmdina skorti lagaheimild. Þessar merkingar auðvelduðu úrvinnslu kjörgagna hjá kjörstjórnnum. Nú væru upplýsingar um kjósendur sóttar í kjörskrárstofn og prentaðar á fylgibréf og sendiumslög ásamt upplýsingum sem auðvelduðu vinnu með kjörgögnin án þess að gert væri ráð fyrir því í löggjöfinni. Þá hefði verið rætt um að auðveldara yrði að vinna með kjörgögnin ef sett yrði strikamerki á sendiumslag sem bæri með sér upplýsingar um hvar kjósandinn væri á kjörskrá. Þá var bent á að með einföldun í uppsetningu og texta ætti að vera unnt að gera sendiumslag og fylgibréf í einu lagi. Nefnt var í þessu samhengi að breyta mætti umslaginu og hafa

það með stærri loku. Eitt embætti benti á að þótt jákvætt væri að nýta tæknina í auknum mæli við framkvæmd atkvæðagreiðslunnar kallaði slíkt á uppfærslu á tölvukerfum með tilheyrandi kostnaði sem embættin hefðu átt í vandræðum með. Nokkur embætti töldu að ekki ætti að breyta kjörgögnum og var bent á að slíkt kynni að raska kosningaleynd. Af hálfu utanríkisráðuneytisins, við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar erlendis, kom fram að ekki væri forsvaranlegt að gera ráð fyrir því að kennitala kjósenda yrði rituð utan á sendiumslag við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.

Vinnuhópurinn óskaði sérstaklega eftir afstöðu sýslumanna til þess hvort lögfesta ætti heimild til notkunar á tölvum og öðrum rafbúnaði við framkvæmd kosningarinnar. Í svörum margra sýslumanna kom fram að kjörgögnin væru núorðið að miklu leyti fyllt út með tölvu og jákvætt væri ef það yrði aukið. Eitt embætti tók fram að rétt væri að lögfesta heimild til að nota tölvur og annan rafbúnað við framkvæmd kosninga að því tilskildu að kröfum um öryggi væri fullnægt. Annað embætti taldi rafræna kosningu vera æskilegasta en sá hængur væri á að ekki væri unnt að tryggja kosningaleynd. Þá kom fram í svörunum að varlega yrði að fara í tölvuvæðingu á kjörgögnum og að kynna yrði allar breytingar vel.

Töldu flestir sýslumanna að það væri til hagræðis fyrir kjósendur að ákvarðanir innanríkisráðuneytisins um gerð kjörgagna væru birtar. Allar leiðbeiningar væru af hinu góða. Á hinn bóginn væri ekki sérstaklega líklegt að kjósendur myndu kynna sér framangreindar ákvarðanir. Bent var á að um tiltölulega einföld atriði væri að ræða. Sýslumenn tóku fáir afstöðu til fyrirspurnar hópsins varðandi það hvort lögfesta ætti hliðstæð ákvæði um kjörseðla og kjörseðilsúmslög við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar eins og gilda um atkvæðagreiðslur á kjördag. Eitt embætti tók fram að það væri óþarft.

5.6.3.9 Kjörseðlar og notkun stimpla

Kjörseðlar og kjörgögn vegna atkvæðagreiðslu utan kjörfundar eru öðruvísi úr garði gerð en þegar um er að ræða atkvæðagreiðslu á kjörfundi. Óskaði hópurinn upplýsinga og afstöðu sýslumanna til tiltekinna atriða til að fá innsýn í framkvæmdina.

Í fyrsta lagi var óskað upplýsinga um það hvort kjósendur gerðu athugasemdir við útlit kjörseðla og þá sér í lagi stærð þeirra, t.a.m. í þeim tilvikum þegar þeir vildu breyta röð á framboðslistum. Flest embætti könnuðust við slíkar athugasemdir. Einnig hafði einu embætti borist athugasemd frá litblindum kjósenda sem taldi seðilinn of daufan og erfitt að sjá mun á auða reitnum og þeim sem ekki væri auður. Eitt embætti tók fram að varhugavert væri að hafa línur á kjörseðlum, enda myndi það auka líkur á alls kyns villum og vafaatkvæðum.

Í öðru lagi var spurt hvort kjósendur hefðu gert athugasemdir vegna þess að ekki hefðu verið til staðar stimplar hjá kjörstjórum við upphaf atkvæðagreiðslu með listabókstöfum framboða frá fyrri kosningum. Fyrir lægi að nokkrir kjörstjórar hefðu gert athugasemdir við þá ákvörðun innanríkisráðuneytisins að innkalla stimplana eftir hverjar kosningar og afhenda þá ekki fyrr en stimplar með bókstöfum nýrra framboða lægju fyrir við næstu kosningar. Var óskað afstöðu sýslumanna til þessarar framkvæmdar. Flest embættin ítrekuðu í þessu samhengi að heppilegast væri að atkvæðagreiðslan hæfist ekki fyrr en framboð og listabókstafir hefðu verið staðfest og könnuðust mörg þeirra við athugasemdir um þetta atriði. Nokkur embætti könnuðust ekki við slíkar athugasemdir. Sýslumaðurinn á Ísafirði taldi mikilvægt að innkalla kjörgögn eftir kosningar og úthluta að nýju fyrir næstu kosningar. Sýslumaðurinn á Akranesi taldi á hinn bóginn óþarft að innkalla stimplana eftir hverjar kosningar. Eftir að aflað hafði verið afstöðu sýslumanna munu embættunum hafa verið afhentir stimplar með öllum bókstöfum stafrófsins.

Í þriðja lagi var spurt um notkun stimpla við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Sér í lagi var spurt hvernig stimplum væri raðað upp fyrir kjósendur og hvort þeim væri raðað upp að nýju fyrir hvern og einn kjósanda. Almennt voru sýslumenn ánægðir með notkun stimpla, enda auðveldaði það atkvæðagreiðsluna og gerði atkvæðin skýr. Á hinn bóginn bæri að hafa í huga að yrðu framboðslistar tilbúnir fyrir upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar gæti kjörseðilinn verið með sama hætti og á kjördegi. Mismunandi er eftir embættum hvort stimplum er raðað tilviljanakennt eða í stafrófsröð. Alls staðar er reynt að endurraða stimplum eftir því sem tækifæri gefst til. Eitt embætti upplýsti að eftirlit með stimplum væri vandasamt og því væri líklega ábótavant. Ef vel ætti að vera þyrfti kjörstjóri að fara yfir stimplasett í kjörklefa í hvert sinn sem kjósandi hefði greitt þar atkvæði. Benti embættið á að ef einn stimpil vantaði væru þeir allir teknir úr umferð. Ritblý væri öruggast en við það væri hætti á að vafaatkvæðum fjölgaði.

Í fjórða lagi var spurt hvort kjörstjórar tækju stimpla með sér í atkvæðagreiðslur sem væru framkvæmdar á stofnunum eða heimahúsum. Það mun vera gert hjá öllum embættum. Bent var á að það hefði reynst eldra fólki mjög vel að nota stimpla og þeim sem ættu erfitt með að skrifa.

5.6.3.10 Aðstoð við kjósanda í kjörklefa

Í bréfi sínu til sýslumanna rakti hópurinn að samkvæmt 3. mgr. 63. gr. laga nr. 24/2000 skyldi kjörstjóri veita kjósanda aðstoð í einrúmi skýrði kjósandinn svo frá að hann væri eigi fær um að árita kjörseðilinn á fyrirskipaðan hátt eða árita og undirrita fylgibréfið sakir sjónleysis eða þess að honum væri hönd ónothæf. Spurði hópurinn hvort

sýslumenn sæju fyrir sér að víkka mætti heimildir til aðstoðar svo einstaklingar sem glímdu fyrir fleiri fatlanir gætu notið aðstoðar kjörstjóra. Sýslumaðurinn í Reykjavík metur það svo að kjósandi verði sjálfur að skýra kjörstjóra frá því að hann sé eigi fær um að árita kjörseðilinn. Á hinn bóginn komi fyrir tilvik þar sem kjósendur séu ólæsir vegna fötlunar og þurfi þeir þá sérstaka aðstoð. Var í svari embættisins því lýst hvernig þessum kjósendum væri leiðbeint. Velta megi því fyrir sér hvort ekki megi rýmka heimildina hvað slíka fötlun varðar. Önnur embætti sáu ekki ástæðu til að breyta ákvæðinu.

5.6.3.11 Fulltrúi, sem kjósandi hefur valið sjálfur, veitir aðstoð

Samkvæmt 4. og 5. mgr. 63. gr. laga nr. 24/2000 er kjósanda, sem eigi er fær um að árita kjörseðil á fyrirskipaðan hátt eða undirrita fylgibréfið sakir sjónleysis eða þess að honum sé hönd ónothæf, heimilt að fá aðstoð fulltrúa sem hann hefur sjálfur valið. Skal kjörstjóri taka beiðni kjósandans til úrskurðar þegar fulltrúinn er ekki viðstaddur. Þarf kjósandinn að láta ósk sína í ljós með skýrum hætti. 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. Ákvörðun kjörstjóra er endanleg og skal hann tilgreina ástæður hennar.

Í bréfi hópsins til sýslumanna var í fyrsta lagi óskað upplýsinga um það hvernig umrædd ákvæði hefðu reynst í framkvæmd. Í svörum sýslumanna kom fram að framkvæmdin hefði almennt gengið vel þótt hún væri nokkuð tímafrek. Ekki hefur reynt mikið á heimildina hjá sumum embættum. Munu sumir aðstandendur telja heimildina rýmri en raunin sé. Sýslumaðurinn í Reykjavík benti á að íhuga mætti hvort kjörstjóri eigi að vera viðstaddur atkvæðagreiðsluna og breyta lögnum í þá veru. Raunin væri samt sú að í fæstum tilvikum væri um einhver vafamál að ræða. Kanna megi hvort rétt væri að kjörstjóri gæti metið í hvaða tilvikum hann teldi þörf á aðstoð við kjósanda eða hvenær slíkt væri heimilt. Af hálfu embættisins kom fram að mjög algengt væri að aðstandendur eða aðrir hjálparmenn leituðust eftir að aðstoða kjósendur, t.d. á dvalarheimilum fyrir aldraða og stofnunum fyrir fatlað fólk, á þeim grundvelli að viðkomandi teldu sig fyllilega vita hvað kjósandinn vildi í raun og veru kjósa. Önnur embætti telja ekki ástæðu til breytinga að einu undanskildu sem taldi spurningu hvort fella ætti heimildina úr gildi.

5.6.3.12 Ónýtir kjörseðlar

Samkvæmt 64. gr. laga nr. 24/2000 má kjósandi sem kýs utan kjörfundar fá annan kjörseðil ef kjörseðill hans ónýtist. Samkvæmt gildandi lögum skulu ónýtir seðlar á kjörfundi látnir í sérstök umslög og send yfirkjörstjórn en hliðstætt ákvæði fjallar ekki um ónýta seðla við utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Hópurinn spurði sýslumenn hvað sýslumenn gerðu við ónýta kjörseðla. Þá var spurt hvort ástæða væri til að taka fram í lögnum hvað gera ætti við slíka seðla. Sýslumenn svöruðu því til að ónýtum seðlum væri fargað og yfirleitt væri notast við tættara. Almennt telja þeir rétt að kveðið sé um þá framkvæmd í lögum.

5.6.3.13 Meðferð atkvæðis að kosningarathöfn lokinni

Samkvæmt 65. gr. gildandi laga skal kjósandi, sem greiðir atkvæði hjá kjörstjóra í umdæmi þar sem hann er á kjörskrá og skilur þar eftir bréf með atkvæði sínu, sjálfur láta bréfið í venjulegan atkvæðakassa. Skal atkvæðakassinn innsiglaður af kjörstjóra ásamt hlutaðeigandi kjörstjórn. Er umboðsmönnum lista heimilt að láta á hann innsigli sín. Aðrir kjósendur skulu sjálfir annast og kosta sendingu atkvæðisbréfs síns. Kjörstjóra er þó skylt að koma bréfinu í póst óski kjósandi þess. Nægjanlegt er að koma bréfi með utankjörfundaratkvæði í einhverja kjördeild þess kjördæmis þar sem kjósandinn er á kjörskrá.

Hópurinn spurði sýslumenn hvort ástæða væri til að breyta umræddu lagaákvæði. Þá var sérstaklega spurt í fyrsta lagi hvort kjörstjórum ætti t.d. að vera skylt, óskaði kjósandi utan umdæmis þess, að koma atkvæðisbréfi í póst. Í því tilviki var spurt hvort það ætti að vera tímafrestur á móttöku miðað við kjördag. Þá var spurt hvort óskir um slíkar póstsendingar væru algengar.

Svör sýslumanna bera með sér að póstsendingunum sé háttað með ýmsum hætti. Í svari Sýslumannsins í Reykjavík kom fram að embættið hefði í kosningum til Alþingis, forsetakjöri og þjóðaratkvæðagreiðslum verið með atkvæðakassa fyrir Reykjavíkurborgkjördæmin, Mosfellsbæ, Seltjarnarnes og Kjós, þ.e.a.s. fyrir umdæmi embættisins. Einnig hefðu verið atkvæðakassar fyrir Kópavog, Garðabæ og Hafnarfjörð og hefði sú þjónusta mælst vel fyrir hjá kjósendum. Þá hefði embættið boðið kjósendum að taka við atkvæðum þeirra sem búsettir væru í öðrum umdæmum og kjördæmum frá mánudagskvöldi fyrir kjördag þeim að kostnaðarlausu nema í sveitarstjórnarkosningum. Sýslumaður hefði komið atkvæðunum á talningarstaði á kjördag og einnig hefðu flestar yfirkjörstjórnir sótt atkvæði fyrr í vikunni fyrir kjördag sem þá þegar lægju fyrir. Atkvæði hefðu verið send til Akureyrar á fimmtudegi eða föstudegi og einnig á kjördag. Hefði sú þjónusta einnig mælst vel fyrir. Þjónustan væri veitt að beiðni kjósenda og á hans ábyrgð. Unnt væri að skipuleggja slíka þjónustu

allan tímann kjósendum að kostnaðarlausu. Eðli máls samkvæmt væri slík þjónusta ekki veitt í sveitarstjórnarkosningum þar sem talningarstaðir væru jafnmargir og sveitarfélögin og framkvæmdin því flókin. Það væri nokkuð algengt að kjósendur bæðu kjörstjóra um að pósthleggja atkvæðið og væri oft brugðist illa við ef því væri neitað. Það væri mat embættisins að pósthending atkvæðis ætti að vera á ábyrgð kjósenda og því á hans ábyrgð hvort atkvæðið bærisk á réttan stað fyrir lok kjördags. Því væri e.t.v. óþarfi að vera með tímafresti þar að lútandi.

Sýslumaðurinn í Kópavogi upplýsti að atkvæðaseðlum hefði verið komið í póst fyrir kjósendur. Því væri hætt viku fyrir kjördag, enda þá ekki lengur hægt að tryggja að þeir bærisk á áfangastað. Í alþingiskosningum og þeim kosningum sem framkvæmdar eru á sama hátt hafi atkvæðum verið safnað saman og komið til Sýslumannsins í Reykjavík sem hafi síðan boðsent atkvæðaseðlana til kjörstjórna á kjördag.

Sýslumaður Snæfellinga tók fram að kjörstjórum væri skylt, ef kjósendi utan umdæmis óskaði þess, að koma atkvæðisbréfi í póst, en slíkar óskir væru fátíðar. Það væri eðlilegt að hafa tímafrest á móttöku. Fram kemur í svari Sýslumannsins á Ísafirði að kjósendur ættu sjálfir að annast og kosta sendingu atkvæðisbréf frá öðrum stað en skrifstofu kjörstjóra. Sýslumaðurinn á Akranesi taldi mögulegt að kjörstjóra yrði gert skylt að koma atkvæðisbréfi í póst, en hann geti ekki borið ábyrgð á því að bréfið komist til skila. Óskir um pósthendingar séu algengar. Sýslumaðurinn í Vestmannaeyjum taldi ekki ástæða til breytinga. Reglulega kæmu fram óskir um pósthendingar. Væru kjósendur þá upplýstir um áhættuna sem því fylgdi. Fátítt sé að atkvæði séu send í pósti og yfirleitt taki kjósendur atkvæði sín sjálfir.

5.6.4 Samantekt og tillögur

5.6.4.1 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefjist síðar

Svo sem að framan greinir hefst atkvæðagreiðsla utan kjörfundar samkvæmt gildandi lögum svo fljótt sem kostur er eftir að kjördagur hefur verið auglýstur en eigi fyrr en átta vikum fyrir kjördag. Nokkrar athugasemdir hafa verið gerðar við þetta fyrirkomulag. Fyrst og fremst hefur þótt athugavert að atkvæðagreiðslan hefjist áður en ljóst er hverjir eru í framboði. Hefur þetta þótt ruglandi fyrir kjósendur auk þess sem bent hefur verið á að kjósendur starfandi stjórnmalaflokka, sem nokkuð ljóst þykir að verði í framboði, eigi þá meiri möguleika á að kjósa en aðrir. Standa stjórnmalaflokkar sem lýsa seint yfir framboði því lakar að vígi en aðrir. Er því lagt til að lögum verði breytt og atkvæðagreiðslan hefjist 29 dögum fyrir kjördag eða um leið og landskjörstjórn auglýsir framboðslista, útgáfu kjörskrár og skiptingu Reykjavíkurborgarmanna. Engu að síður verði mælt fyrir um þrönga undantekningarheimild til að kjósa utan kjörfundar fyrir það tímamark.

5.6.4.2 Framkvæmd verði samræmd og færð í fastara form

Framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar er einkum á höndum sýslumanna og fulltrúa utanríkisráðuneytisins, þ.e.a.s. einkum sendiráða og kjörræðismanna. Í samanburði við atkvæðagreiðslu á kjörfundi er framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar því á hendi tiltölulega margra stofnana og einstaklinga sem sinna fleiri verkefnum en kosningum og afgreiða ekki jafn mörg atkvæði. Lagt er til að ákvæði laga nr. 24/2000 séu gerð skýrari um framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og framkvæmdin verði formfastari. Í því skyni er m.a. lagt til að skýrlega verði kveðið á um það hvenær atkvæðagreiðslunni skuli lokið og að sýslumenn skuli tilkynna landskjörstjórn hverjir séu formlega skipaðir kjörstjórar. Þá er lagt til að kveðið verði á um það í lögum að nánari reglur verði settar um framkvæmd atkvæðagreiðslunnar, að landskjörstjórn skuli tilkynnt um viss atriði til að hún sé vel upplýst um framkvæmdina og sett verði skýrari ákvæði um réttindi umboðsmanna stjórn mála-samtaka við atkvæðagreiðsluna.

5.6.4.3 Skipstjórar, hreppstjórar og fastanefndir Íslands hjá alþjóðastofnunum gegni ekki hlutverki kjörstjóra

Í nágildandi lögum er mælt fyrir um að skipstjórar og hreppstjórar geti sinnt störfum kjörstjóra. Athugun starfshópsins hefur leitt í ljós að þessum heimildum er sárasjaldan beitt. Á hinn bóginn er gert ráð fyrir að sýslumaður ákveði hverjir starfsmenn þeirra og aðrir trúnaðarmenn gegni störfum kjörstjóra. Þá þykir það ekki samræmast hlutverki fastanefnda Íslands hjá alþjóðastofnunum að sjá um framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslna. Í ljósi þessa er lagt til að ákvæði laganna um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar hjá þessum aðilum verði felld úr gildi.

5.7. Atkvæðagreiðsla á kjörfundi og framkvæmd talningar.

5.7.1 Inngangur

Samkvæmt erindisbréfi vinnuhópsins er honum ætlað að yfirfara ákvæði um upphafstíma kjörfundar og grundvöll undirbúnings talningar fyrir luktum dýrum áður en kjörfundi er lokið. Enn fremur að kanna kosti þess að setja skýrar reglur um hvenær atkvæðaseðill teljist ógildur. Vinnuhópurinn hefur jafnframt þessu kannað kosti þess að einfalda ákvæði kosningalaga þannig að atkvæðaseðill kjósanda skuli stimplaður af kjörstjórn áður en hann er lagður í atkvæðakassann, en með slíku fyrirkomulagi yrði aukið öryggi við undirbúning og framkvæmd atkvæðagreiðslunnar, t.a.m. allt utanumhald um kjörseðla og prentun þeirra og minni hætta á kosningaspjöllum, t.a.m. með því að dreift væri fölsuðum atkvæðaseðlum eða myndum af atkvæðaseðli sem teknar væru í kjörklefa.

Ákvæðin um atkvæðagreiðslu á kjörfundi eru í XIV. kafla laga um kosningar til Alþingis. Að stofni til eiga þau sér uppruna í 8. kafla laga nr. 18/1903, um kosningar

til alþingis, og hafa í raun lítið breyst. Þannig segir t.a.m. í 36. gr. laganna: „Meðkjörstjórnir í hverri kjörstjórn skulu hafa fyrir sjer hvor sitt eptirrit af kjörskránni og gjöra merki við nafn hvers kjósanda, um leið og hann hefur neytt kosningarrejtta síns.“ Nánast samhljóða ákvæði er nú í 75. gr. kosningalaga. Hér má enn fremur nefna 32. gr. laga nr. 18/1903: „Athöfnin byrjar með því að oddviti kjörstjórnar leggur fram seðlaböggul þann, sem hann hefur fengið frá yfirkjörstjórninni ...“ Ákvæðið, sem nú er í 72. gr. kosningalaga, er nánast óbreytt.

Hér á eftir verður gerð grein fyrir þeim ákvæðum kosningalaga sem lúta að upphafi og slitum kjörfundar (kjörfundartíma). Enn fremur þeim ákvæðum sem varða undirbúning talningar fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi er lokið. Jafnframt verður farið yfir þau ákvæði kosningalaga sem snúa að kjörseðlunum, afhendingu þeirra til yfirkjörstjórna og undirkjörstjórna, meðferð og uppgjör þeirra og þegar kjósandi leggur hann í atkvæðakassa. Að því búnu er gerð grein fyrir þeim ábendingum og athugasemdum sem fram hafa komið um framangreind atriði og í lokin er að finna samantekt og tillögur vinnuhópsins.

5.7.2 Upphaf og slit kjörfundar

Samkvæmt 1. málsl. 70. gr. kosningalaga skal kjörfund setja á kjörstað kl. 9 árdegis, en kjörstjórn getur þó ákveðið að kjörfundur skuli hefjast síðar, þó eigi síðar en kl. 12 á hádegi. Um slit kjörfundar er fjallað í 89. gr. laganna. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins má atkvæðagreiðslu ekki slíta fyrr en átta klukkustundir eru liðnar frá því að kjörfundur hófst og ekki fyrr en hálf klukkustund er liðin frá því að kjósandi gaf sig síðast fram. Jafnframt er tekið fram að atkvæðagreiðslu megi þó slíta er allir sem á kjörskrá standa hafa greitt ákvæði og eftir fimm klukkustundir ef öll kjörstjórnin og umboðsmenn eru sammála um það, enda sé þá hálf klukkustund liðin frá því að kjósandi gaf sig síðast fram. Í 2. mgr. ákvæðisins segir síðan að kjörfundi skuli þó slíta eigi síðar en kl. 22 á kjördag og að þeir kjósendur sem hefðu gefið sig fram fyrir þann tíma, ættu þó rétt til að greiða atkvæði.

Fram að setningu gildandi kosningalaga, var reglan sú að kjörfund skyldi setja á kjörstað eigi síðar en kl. 12 á hádegi, en í kaupstöðum kl. 10 árdegis, sbr. 73. gr. laga nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis. Yfirkjörstjórnir gátu þó ákveðið að kjörfundur skyldi hefjast kl. 9 árdegis. Ekki er að finna sérstaka umfjöllun í lögskýringargögnum um að lögfesta þá meginreglu að kjörfundir skyldu hefjast kl. 9 að morgni, og að heimilt væri að láta kjörfund hefjast síðar en ekki síðar en kl. 12 á hádegi. Ráða má af skýringum að þar hafi verið litið til 47. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.⁶⁷ Ekki

⁶⁷ Alþt. 1999–2000 (125. löggjafarþing), þskj. 823, bls. 50.

er ástæða til þess að rekja forsögu ákvæðisins frekar. Í fylgiskjali 5 er ítarlegt yfirlit yfir hvernig ákvæði í kosningalögum hafa verið um setningu kjörfundar á kjörstað.

Ákvæðið um slit kjörfundar, sbr. 1. mgr. 89. gr. kosningalaga var óbreytt í eldri lögum, sbr. 93. gr. laga nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis. Í 2. mgr. 93. gr. var tekið fram að kjörfundi skyldi eigi slíta síðar en kl. 23 á kjördag, en greinin byggðist að meginstefnu á 97. gr. laga nr. 80/1942, um kosningar til Alþingis, eins og því ákvæði hafði verið breytt með lögum nr. 91/1957. Fróðlegt að er rekja hér stuttlega ummæli í lögskýringargögnum um breytinguna en þar er vísað til þess að ákvæðin um slit kjörfundar hafi ekki verið eins skýr og um upphaf kjörfundar og að þau hafi leitt til mismunandi framkvæmdar „eftir skilningi og skýringum hinna ýmsu kjörstjórna“ en slíkt væri óviðunandi. Lagt var til að tekið yrði upp það ákvæði að kjörfundi skyldi alls staðar slíta í síðasta lagi kl. 23 með þeim eina fyrirvara að þeir kjósendur sem þá hefðu gefið sig fram við kjörstjórn á staðnum fengju að kjósa. „Þetta mundi í framkvæmd verða þannig, að útidyrum kjörfundarhúss yrði lokað kl. 23 og þeir, sem þá væru komnir inn í húsið, gætu kosið. Eftir 97. gr. þannig breyttri ætti kjörfundur í kaupstað ekki að geta staðið lengur en 13 klukkustundir, og virðist það nægilegur tími. Eðlilegast virðist, að um þetta séu skýr ákvæði í lögum.“⁶⁸ Með gildandi kosningalögum var eins og áður segir ákveðið að kjörfundi skuli slíta eigi síðar en kl. 22 á kjördag.

5.7.3 Talning atkvæða fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi er lokið

Gildandi kosningalög gera ekki ráð fyrir að heimilt sé að hefja talningu atkvæða fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi er lokið.

Samkvæmt 1. mgr. 98. gr. kosningalaga skal talning atkvæða fara fram fyrir opnum dyrum svo að kjósendum gefist kostur á að vera við eftir því sem húsrúm leyfir. Þá er í 2. mgr. ákvæðisins gert ráð fyrir að séu umboðsmenn lista ekki viðstaddir talningu skuli yfirkjörstjórn eða umdæmiskjörstjórn (ef við á) kveðja til valinkunna menn úr sömu stjórn málasamtökum, ef unnt er, til að gæta réttar af hendi listans. Af 97. gr. laganna leiðir enn fremur að yfirkjörstjórn auglýsir með nægum fyrirvara hvar hún kemur saman til að opna atkvæðakassa og telja atkvæði. Sérstaklega er tekið fram í 3. mgr. 97. gr. að hafi kosningu verið frestað megi „talning atkvæða aldrei fara fram fyrr en kosningu er hvarvetna lokið.“ Ákvæði kosningalaga eru þannig fortakslaus um að talning atkvæða fari fram á fyrirfram auglýstum stað og að talning fari fram fyrir opnum dyrum, þannig að kjósendum gefist færi á að fylgjast með, eftir því sem húsrúm leyfir og að ávallt sé tryggt að umboðsmenn lista eða fulltrúar þeirra séu

⁶⁸ Alþt. 1957–1958, A-deild, bls. 283.

viðstaddir. Loks er kveðið á um að talning atkvæða hefjist ekki fyrr en kjörfundi hefur verið slitið. Ákvæði kosningalaga eru að þessu leyti í samræmi við þær kröfur sem gerðar eru til frjálsra og lýðræðislegra kosninga.

Í 3. mgr. 99. gr. kosningalaga er mælt fyrir um heimild til þess að hefja „flokkun atkvæða og undirbúa talningu þeirra fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi lýkur.“ Heimildin kom með 30. gr. laga nr. 2/1987, um breytingar á lögum nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis.⁶⁹ Ákvæðið var ekki í upphaflega frumvarpextextanum og varð til síðar við meðferð kosningalaganefndar (sérnefndar á vegum Alþingis) á frumvarpinu. Hvorki í nefndarálitum með breytingartillögum, né í ræðu framsögumanns er að finna nánari skýringu á ákvæðinu, þ.m.t. um það hvar skilji á milli flokkunar atkvæða og eiginlegrar talningar þeirra. Í skýringum við 99. gr. frumvarps þess sem varð að kosningalögum segir einungis að greinin sé í samræmi við 104. gr. kosningalaga.

Almennt hafa yfirkjörstjórnir nýtt heimild 3. mgr. 99. gr. til þess að hefja flokkun atkvæða og undirbúa talningu þeirra fyrir luktum dyrum. Sá háttur mun þá vera hafður á að undirbúningurinn fer fram í rými (sal eða herbergi) sem má læsa. Flokkun atkvæða er þá í höndum kjörstjórnarmanna og starfsmanna kjörstjórnarinnar í viðurvist umboðsmanna lista eða fulltrúa þeirra. Almennt eru atkvæði flokkuð í misstóra tölusetta bunka eftir listum stjórnmalasamtaka. Frá því að flokkunin hefst og þar til kjörfundi hefur verið slitið er svæðið vakt af yfirkjörstjórn og enginn sem tekur þátt í flokkuninni má yfirgefa rýmið eða miðla þaðan upplýsingum um það sem þar hefur farið fram.

5.7.4 Reglur um það hvenær atkvæðaseðill telst ógildur

Samkvæmt 1. mgr. 82. gr. kosningalaga greiðir kjósandi atkvæði á þann hátt að hann markar með ritblýi *kross í ferning fyrir framan bókstaf þess lista á kjörseðlinum sem hann vill kjósa*. Í 2. og 3. mgr. ákvæðisins er því síðan nánar lýst hvernig kjósandi skuli bera sig að ef hann vill breyta nafnaröð á lista eða hafna frambjóðanda á þeim lista sem hann kýs. Í 83. og 84. gr. kosningalaga er sérstaklega áréttað að kjósandi megi ekki haggja neitt við listum sem hann kýs *ekki*, hvorki strika yfir nöfn á þeim né breyta á þeim nafnaröð. Þá skal kjósandi gæta þess, hvernig sem hann kýs, *að gera engin merki á kjörseðilinn um fram það sem segir í lögnum*.

Af framangreindum ákvæðum kosningalaga mætti ætla að nokkuð ljóst væri hvernig greiða skuli atkvæði (merkja með „krossi“) og þá hvenær meta skuli atkvæði

⁶⁹ Lög nr. 52/1959, með þeim breytingum sem gerðar höfðu verið fram á árið 1987, voru endurútgefin sem lög nr. 80/1987, um kosningar til Alþingis og var ákvæðið þá í 104. gr. þeirra laga.

ógilt þegar út af er brugðið. Þrátt fyrir það er í 100. og 101. gr. kosningalaga settar sérstakar reglur um það hvenær meta skuli atkvæði ógild eða hvernig skuli meta einstaka galla sem kunna að vera á þeim. Rétt er að greina annars vegar á milli þeirra galla sem leiða til þess að meta skuli eða, öllu heldur, gera kjörseðil ógildan og taldir eru upp í 100. gr. kosningalaga og hins vegar þeirra matskenndu skilyrða sem nefnd eru í 101. gr. laganna.

Í kosningalögum hafa enn fremur verið ákvæði um það hvenær *ekki skuli taka til greina* utankjörfundaratkvæði, sbr. nú 91. gr. kosningalaga. Ekki er ástæða til þess að rekja þau nánar hér þar sem þau lúta að göllum sem leiða til þess að atkvæðið sjálft kemur ekki til frekari skoðunar, svo sem ef kjósandi er ekki á kjörskrá, hann hefur látist fyrir kjördag eða ef ekki hefur verið farið eftir þeim reglum sem settar hafa verið um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.

5.7.4.1 Gallar sem leiða til þess að meta skuli kjörseðil ógildan, sbr. 100. gr. kosningalaga

Í 100. gr. eru talin í sex liðum þau atriði sem valdið geta því að atkvæði skuli meta ógilt:

- a. ef kjörseðill er auður,
- b. ef ekki verður séð við hvern lista er merkt eða ef ekki verður séð með vissu hvort það sem stendur á utankjörfundarseðli getur átt við nokkurn af listum sem í kjöri eru,
- c. ef merkt er við fleiri listabókstafi en einn eða tölumerkt nöfn á fleiri listum en einum eða skrifaðir fleiri en einn listabókstafur á utankjörfundarseðil,
- d. ef áletrun er á kjörseðli fram yfir það sem fyrir er mælt eða annarleg merki sem ætla má að sett séu af ásettu ráði til að gera seðilinn auðkennilegan,
- e. ef í umslagi með utankjörfundarseðli er annað eða meira en einn kjörseðill,
- f. ef kjörseðill er annar en kjörstjórn eða kjörstjóri hefur löglega afhent.

Ákvæðið var í samræmi við 105. gr. kosningalaga nr. 80/1987, en bætt var við nýjum staflið, e-lið. Svipað ákvæði hafði verið í eldri kosningalögum en hafði verið fellt brott með lögum nr. 10/1991 þegar lögfest voru ákvæði um ný kjörgögn við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.⁷⁰

Sé litið til eldri kosningalaga má finna sambærilega framsetningu allt aftur til laga nr. 28/1915, um kosningar til Alþingis, en í 71. gr. þeirra laga eru taldir upp þeir gallar sem valda því að kjörseðill verður ógildur í hlutbundnum kosningum. Í 1. og 2. mgr. ákvæðisins er að finna svohljóðandi fyrirmæli:

„Kjörseðill verður ógildur, ef bert verður við talning atkvæða, að kjósandi hefir:

⁷⁰ Alþt. 1999–2000 (125. löggjafarþing), þskj. 823, bls. 53–54.

1. sett kross við fleiri en einn listabókstaf, eða tölumerkt nöfn á fleirum listum en einum,
2. bætt nafni eða nöfnum við á lista,
3. skrifað nafn sitt á seðilinn,
4. sett á hann strik eða rispu eða önnur slík einkenni, er ætla má að gert sje til þess að gera seðilinn þekkjanlegan,
5. notað annan seðil, en kjörstjórnin hefir afhent honum.

Nú er eigi krossað við neinn listabókstaf á einhverjum kjörseðli, en nöfn eða nafn tölusett eða krossað við eitt nafn á einum listanum á honum og telst sá listi þá valinn af kjósanda, þótt krossinn vant við listabókstafinn, ef ekki eru aðrir gallar á.

...“

Í kosningalögum hefur þannig verið leitast við að setja fram reglur um það hvaða gallar valdi því að atkvæðaseðill teljist, út frá hlutlægum viðmiðum, ógildur. Af orðalagi 100. gr. má ætla að greinin geymi tæmandi talningu um þau tilvik sem valdið geta því að atkvæði verði metið ógilt. Í skýringum við 113. gr. frumvarps þess sem varð að 110. gr. laga nr. 18/1934 er á hinn bóginn tekið fram að í ákvæðinu séu „... gefnar reglur, um hvenær atkvæði skuli meta ógilt og mun varla vera ágreiningur um, að öll þau tilfelli, sem nefnd eru, eiga að valda ónýtingu. Hitt kann frekar að orka tvímælis, hvort öll slík tilfelli séu talin.“⁷¹ Ákvæðið var óbreytt í 110. gr. laga nr. 80/1942, um kosningar til Alþingis, og tók lítilsháttar breytingum með 105. gr. laga nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis, en óhlutbundnar kosningar hurfu úr sögunni með þeim lögum.⁷²

5.7.4.2 Matskennd skilyrði 101. gr. laga um kosningar til Alþingis

Í 1. mgr. 101. gr. er jafnframt tekið fram að atkvæði skuli ekki meta ógilt, þó að gallað sé, ef greinilegt er hvernig það á að falla nema *augljóslega komi í bága við einn eða fleiri staflíði 100. gr.* Þá er í ákvæðinu talin í dæmaskyni tilvik sem þar gætu fallið undir: „Þannig skal taka gilt atkvæði þó að ekki sé merkt í ferning við listabókstafinn en t.d. utan hans, þó að kross sé ólögulegur, þó að orðið listi fylgi listabókstaf að óþörfu á utankjörfundarseðli, þó að heiti stjórn málasamtaka standi í stað listabókstafs o.s.frv.“ Í 2. mgr. 101. gr. er síðan tekið fram að taka skuli gilt „... atkvæði þó að láðst hafi að merkja við listabókstaf ef nafn eða nöfn á honum eru tölusett eða krossað við nafn, enda séu ekki aðrir gallar á.“

Ljóst er að regla 1. mgr. 101. gr. felur yfirkjörstjórn sjálfstætt mat um það hvort tiltekinn galli eða gallar eigi að leiða til þess að meta skuli atkvæði ógilt. Enn fremur

⁷¹ Alþt. 1933, A-deild, bls. 57.

⁷² Alþt. 1959, A-deild, bls. 32.

er ljóst að þau tilvik sem þar eru rakin eru ekki tæmandi og sú krafa gerð að gallinn komi *augljóslega* í bága við einn eða fleiri stafliði 100. gr.

Nánast samhljóða ákvæði og greinir í 101. gr. kosningalaga var áður í 106. gr. laga nr. 52/1959, um kosningar til Alþingis, og 111. gr. laga nr. 80/1942, um kosningar til Alþingis. Ákvæðið átti uppruna sinn í 111. gr. laga nr. 18/1934, um kosningar til Alþingis. Í skýringum við 114. gr. frumvarps þess sem varð að 111. gr. laga nr. 18/1934 er að finna eftirfarandi ummæli:

„Í þessari gr. er það lögfest, sem víðast mun hafa tíðkapt áður, að seðlar skuli teknir gildir þótt gallaðir séu, ef greinilegt er hvernig kjósandi hefir viljað kjósa. Þessi ákvæði ættu að skapa meira samræmi í dómum yfirkjörstjórna um gildi eða ógildi kjörseðla, en verið hefir.“⁷³

Framangreind ákvæði kosningalaga, um það hvenær meta skuli atkvæði ógild eiga einnig við um þjóðaratkvæðagreiðslur skv. lögum nr. 91/2010, um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, og að meginstefnu einnig kjör forseta Íslands, sbr. enn fremur 6. gr. laga nr. 36/1945, um framboð og kjör forseta Íslands.

Í 78. og 79. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 5/1998, er fjallað um það hvenær meta skuli atkvæði ógild og eru þau að meginstefnu samhljóða 100. og 101. gr. kosningalaga.

5.7.4.3 Meðferð ágreiningseðla og úrskurðarframkvæmd

Af kosningalögum leiðir jafnframt, eins og rakið er í lögskýringargögnum með lögum nr. 18/1934, að hver og ein yfirkjörstjórn metur sjálfstætt hvort gallar séu slíkir á atkvæði að meta eigi það ógilt. Þrátt fyrir að tilgangurinn með 101. gr. kosningalaga hafi eins og áður greinir verið að stuðla að samræmi í störfum yfirkjörstjórna er ljóst að greinin býður augljóslega upp á ákveðna hættu á ósamræmi í túlkun yfirkjörstjórna í sambærilegum tilvikum. Það sem kann að þykja galli í einu kjördæmi, sem leiðir til þess að atkvæði skuli metið ógilt, kann að vera metið á annan hátt í öðru. Það er ekki nema í þeim tilvikum þar sem ágreiningur er um gildi atkvæða að hann er bókaður í gerðabók yfirkjörstjórnar og sú niðurstaða sem komist er að.

Ágreiningseðlar ásamt eftirriti af gerðabók yfirkjörstjórnar eru send innanríkisráðuneytinu sem leggur þau gögn fyrir Alþingi í þingbyrjun, sbr. 1. mgr. 104. gr. kosningalaga. Ágreiningur um gildi atkvæða kemur síðan til úrskurðar Alþingis, sbr. 120. gr. kosningalaga og 5. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis. Við umfjöllun Alþingis um ágreiningseðla liggur fyrir álit kjörbréfanefndar þingsins.

Við alþingiskosningarnar 2013 fjallað Alþingi um 65 ágreiningsatkvæði. Skiptust þau þannig að 8 voru í Suðurkjördæmi 23 í Reykjavíkurborgkjördæmi norður og

⁷³ Alþt. 1933, A-deild, bls. 57.

34 úr Reykjavíkurdæmi suður. Ætla verður að þar sem Alþingi úrskurðar um gildi kosninga séu úrskurðir þess mikilvægt fordæmi fyrir mat yfirkjörstjórna í sambærilegum tilvikum.

Á árinu 2014 gaf innanríkisráðuneytið út leiðbeiningarrit fyrir yfirkjörstjórnir og umboðsmenn stjórnmalasamtaka um mat á vafaatkvæðum í almennum kosningum.⁷⁴ Í ritinu er með kerfisbundnum hætti farið yfir úrskurði Alþingis, landskjörstjórnar, kjörnefnda, ráðuneytisins, dómstóla og yfirkjörstjórna. Ljóst er að ritið skiptir miklu fyrir þá aðila sem þurfa að úrskurða um gildi atkvæða og þeirra sem koma að slíkum málum. Slíkt leiðbeiningarrit er ekki aðeins til þess fallið að stuðla að samræmi í úrskurðarframkvæmd, heldur veitir það einnig fræðslu til kjósenda og getur þannig stuðlað að betri merkingum á kjörseðla.

5.7.5 Hvenær verður kjörseðill kjörseðill?

Við undirbúning kosninga lætur ráðuneytið gera kjörgögn og kjörseðla eins og nánar er lýst í XI. kafla kosningalaga. Ákvæðin er nokkuð ítarleg og eiga sér samsvörun í eldri kosningalögum. Þau lýsa því t.a.m. hvers konar pappír skuli vera í kjörseðli og hvernig hann skuli settur upp. Enn fremur um það hvenær þeir skulu fullgerðir, hvenær þeir skulu sendir yfirkjörstjórn og að hún dreifi þeim á „öruggan hátt“ til undirkjörstjórna, sbr. 54. gr. Tekið er fram í 3. og 4. mgr. greinarinnar að seðlarnir skulu sendir í vönduðum umbúðum sem yfirkjörstjórn innsiglar með embættisinnsigli sínu svo vandlega að eigi sé auðið að opna umbúðirnar og ná út seðlum án þess að brjóta innsiglið. Þá skal yfirkjörstjórn gera grein fyrir seðlum sem ekki eru afgreiddir til undirkjörstjórna þegar atkvæði eru talin. Loks lætur yfirkjörstjórn prenta sérstök umslög fyrir ónýta seðla, ágreiningsseðla og afgangsseðla. Í 72. gr. eru enn fremur ítarleg ákvæði um móttöku kjörstjórnar á „seðlaböggli“ þeim sem oddviti hefur fengið frá yfirkjörstjórn með kjörgögnum. Síðan segir:

„...og skal þess gætt hvort innsiglin eru heil eða böggullinn ber þess merki að hann hafi verið opnaður. Skal þess getið í kjörbókinni og riti kjörstjórn og umboðsmenn undir. Því næst opnar oddviti böggullinn og skal þess gætt hvort tala seðlanna kemur heim við tölu þá sem tilgreind er í bréfi yfirkjörstjórnar. Þess skal getið í kjörbókinni og riti kjörstjórn og umboðsmenn þar undir.“

Ráða má af uppruna ákvæðanna að þau taka mið af þeirri tækni sem felst í prentun kjörseðla og hafa þann tilgang að fjöldi prentaðra kjörseðla stemmi við notkun kjörseðla á kjörfundi. Með því sé öryggi tryggt og minni hætta á að kosningum sé spillt.

⁷⁴ Gunnar B. Eydal hrl. og Karl Gauti Hjaltson, sýslumanni (nú skólastjóri Lögregluskóla ríkisins), tóku saman ritið.

Ljóst er á hinn bóginn að núverandi framkvæmd fylgir nokkurt umstang við frágang kjörseðla og að halda sérstakt bókhald um meðferð þeirra. Með hliðsjón af þeirri tækni sem almenningi stendur til boða, t.a.m. með því að taka myndir af kjörseðli í kjörklefa og láta síðan prenta og dreifa eða til að upplýsa hvernig kjósandi hefur greitt atkvæði, má segja að tiltölulega auðvelt geti verið að hafa áhrif á framkvæmd kosninga eða spilla þeim.⁷⁵ Í ljósi þessa vaknar eðlilega sú spurning hvort einfalda megi framkvæmdina og þar með auka öryggi og auðvelda jafnframt störf kjörstjórna með því að gera ráð fyrir að kjörstjórn staðfesti með stimpli sínum á kjörseðilinn að kjósandi hafi greitt atkvæði áður en hann leggur hann í atkvæðakassann. Við slíka framkvæmd er ekki þörf á að halda sérstaklega utan um prentun og fjölda kjörseðla dreifingu eða uppgjör þeirra við lok atkvæðagreiðslunnar.

Í Noregi fer kosningarathöfnin þannig fram að í kjörklefanum eru kjörseðlar fyrir hver og ein stjórnmalasamtök. Þegar kjósandi hefur merkt við kjörseðilinn gengur hann til fulltrúa kjörstjórnar og gerir grein fyrir sér. Ef hann á rétt á að kjósa stimplar kjörstjórn seðilinn og kjósandi leggur hann í atkvæða kassann, sjá nánar kafla 6.2.8. Í Finnlandi er kjörseðillinn einnig stimplaður áður en hann er lagður í atkvæðakassann, sjá nánar kafla 6.4.8. Í Svíþjóð er framkvæmdin þannig að kjósandi tekur með sér kjörseðli viðkomandi stjórnmalasamtaka í kjörklefann, þegar hann hefur greitt atkvæði fær hann afhent sérstakt umslag hjá kjörstjóra sem hann leggur akvæðaseðilinn í og þegar kjósandinn hefur gert grein fyrir sér og hann er á kjörskrá leggur hann umslagið með atkvæðinu í atkvæðakassann, sjá nánar kafla 6.3.8. Sérstakt uppgjör á notuðum og ónotuðum kjörseðlum er því óþarft við framangreinda framkvæmd og engin þörf á reglum um sérstaka varðveislu og dreifingu kjörseðla.

5.7.6 Ábendingar og athugasemdir

5.7.6.1 Inngangur

Þær ábendingar og athugasemdir sem vinnuhópnum hafa borist um kosningarathöfnina og framkvæmd talningar lúta annars vegar að nauðsynlegri endurskoðun einstakra ákvæða kosningalaga og hins vegar að atriðum sem varða framkvæmd laganna, svo sem markvissari stjórnun, samræmingu og utanumhald.

⁷⁵ Sjá hér frétt í DV 30. júní 2012 um að „óprúttirnir aðilar í miðbæ Reykjavíkur [hefðu dreift kjörseðlum, keimlíkum þeim er notaðir eru í forsetakosningunum ...“ til vegfærenda á leið þeirra á kjörfund. www.dv.is/frettir/2012/6/30/falsarar-dreifdu-kjorsedlum-til-vegfarenda/. Sótt 22. júní 2016.

5.7.6.2 Upphaf og lok kjörfundar

Í minnisblaði landskjörstjórnar 30. nóvember 2009 til forsætisnefndar Alþingis og formanna þingflokka, sem landskjörstjórn áréttaði með bréfi sínu til sömu aðila 6. maí 2013, er bent á að samkvæmt gildandi lögum geti kjördeildir verið opnar á mismunandi tímum. Huga þyrfti að kostum og göllum þess og meta hvort breytinga væri þörf.

5.7.6.3 Talning atkvæða fyrir luktum dyrum fyrir lok kjörfundar

Meðal þess sem bent er á í skýrslu ÖSE/ODIHR 2009 er að ef vilji sé til þess að viðhalda þeirri venju sem tíðkast hafi við talningu atkvæða fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi lýkur, þyrftu lagaákvæði í þeim efnum að vera skýrari. Í minnisblaði landskjörstjórnar 30. nóvember 2009 til forsætisnefndar og formanna þingflokka (fylgiskjal 2) er sérstök athygli vakin á þessari ábendingu ÖSE/ODIHR.

Ein af þeim athugasemdum sem vinnuhópnum barst, sbr. kafla 3.12.2, var að benda á að rétt væri að lögfesta heimild yfirkjörstjórna til þess að hefja talningu atkvæða fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi lyki.

5.7.6.4 Um mat á gildi atkvæða

Í III. kafla álits kjörbréfanefndar um alþingiskosningarnar 2013 benti nefndin á að þörf væri á betri samræmingu verklags milli kjörstaða og kjördæma, hvað varðaði framkvæmda kosninga og úrvinnslu kjörgagna. Var í því sambandi einnig vísað til sjónarmiða um að kynna mætti betur fyrir kjósendum þær meginreglur sem gilda við mat á því hvort atkvæði teljist gild eða ekki.

Í skýrslu ÖSE/ODIHR um alþingiskosningarnar 2013 er enn fremur bent á að til þess að auka þekkingu kjósenda hvað varðar breytingar á nafnaröð og útstrikanir sem og á öðrum hliðum kosninganna ætti að íhuga að leitast við að uppfræða kjósendur betur um verklag, þar á meðal með umfjöllun í fjölmiðlum.

Sömu sjónarmið sem hér hafa verið rakin komu einnig fram í áðurnefndu minnisblaði landskjörstjórnar frá 30. nóvember 2009, þar sem bent var á að ástæða væri til að setja skýrari reglur um hvenær atkvæðaseðill teldist ógildur, en athuganir hefðu bent til þess að ósamræmis gætti í því milli yfirkjörstjórna.

Ein af þeim athugasemdum sem vinnuhópnum barst, sbr. kafla 3.12.5, var að bæta mætti samræmi við undirbúning og framkvæmd kosninga, t.a.m. með því að gefa út handhægar leiðbeiningar, t.a.m. við mat á gildi atkvæða og um úrlausn ágreiningsmála.

5.7.6.5 Aðstoð og aðgengi fatlaðs fólks, blindra og annarra sem búa við líkamlegar og andlegar hamlanir

Á fundi með fulltrúum Öryrkjabandalags Íslands, Blindrafélagsins—Samtökum blindra og sjónskertra á Íslandi og Fjólu—félags fólks með samþætta sjón- og heyrnarskerðingu 29. apríl 2015, sbr. kafli 3.11.2, var bent á að víða mætti bæta aðgengi skjólstæðinga þeirra að kjörstöðum og umbúnað á kjörstað. Bent var á að bæta mætti aðstöðu og aðgengi með tiltölulega einföldum og samræmdum aðgerðum, t.a.m. með því að hafa stækkunargler í kjörklefa og endurbæta blindraspjöld. Auk þess mætti samræma verklag við þjálfun og með leiðbeiningum til þeirra sem veita þjónustu á kjörfundi.

Á fundi með fulltrúum Landssamtakanna Þroskahjálpar 12. maí 2015, sbr. kafli 4.11.3, var af hálfu félagsins lögð áhersla á að tryggja bæri að fólk gæti nýtt rétt sinn til þátttöku í kosningum með nauðsynlegri aðstoð. Var þar vísað sérstaklega til umsagnar samtakanna frá 4. október 2012 um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis og lögum um kosningar til sveitarstjórna (aðstoð við kosningu), sbr. lög nr. 111/2012. Bentu samtökin á að fólk með þroskahömlun, margt hvert, geti sökum fötlunar sinnar átt erfitt með að koma vilja sínum með tryggum hætti á framfæri á kjörseðli og að mati samtakanna hefði það ekki verið gert með lagabreytingunni.

Á fundi með fulltrúum þingflokka 3. febrúar 2016, sbr. kafli 3.10.3 var sérstaklega bent á nauðsyn þess að þeir sem yrðu skipaðir í úrskurðarnefnd kosningamála hefðu þekkingu á aðstæðum og þörfum fatlað fólks.

5.7.6.6 Öryggismál

Í erindisbréfi vinnuhópsins er honum falið að yfirfara öryggismál við framkvæmd kosninga; frá gerð kjörseðla og þar til talningu er lokið.

Til öryggismála heyra jafnframt fyrirmæli kosningalaga um innsigli. Í skriflegu svari innanríkisráðherra við fyrirspurn Björns Leví Gunnarssonar, varaþingmanns Pírata, um innsigli við framkvæmd kosninga á 145. löggjafarþingi⁷⁶ er m.a. að finna svar við þeirri spurningu hvort ráðherra telji að þau embættisinnsigli sem notuð eru séu nægjanleg til að uppfylla skilyrði um kosningaleynd og ef svo er ekki, hvort fyrirhugað væri endurskoðun á þeim. Í svari við þeirri spurningu upplýsti ráðherra að ráðuneytið hefði til skoðunar, hvort gera mætti embættisinnsigli kjörstjórna þannig úr garði að þau verði einfaldari í notkun. Einnig kom fram í svarinu að bæta mætti leiðbeiningar til kjörstjórna um það hvernig best væri að standa að notkun innsigla.

⁷⁶ Altþ. 2015—2016 (145. löggjafarþing), þskj. 555.

Loks var það nefnt að vinnuhópurinn hefði haft þessi mál til sérstakrar skoðunar. Í umræðum um störf þingsins 8. desember 2015 tók þingmaðurinn til umfjöllunar svar ráðherra og lýsti þeirri skoðun sinni að hann væri ekki sammála því mati ráðherrans að vandað hefði verið nægilega vel til þeirra embættisinnsgla sem notuð hefðu verið við kosningarnar 2013. Við undirbúning kjörs forseta Íslands 25. júní 2016 lét ráðuneytið gera sérstök innsigli fyrir kjörstjórnir, þ.m.t. til þess að innsigla atkvæðakassa.

Á fundi með áhugahópi um framkvæmd alþingiskosninga, sbr. kafla 3.11.4, komu einnig fram ábendingar um að tryggja þyrfti eftirlit með framkvæmd kosninga, þ.m.t. eftirlit með gæðum innsigla og notkun þeirra. Jafnframt þyrfti að gera ákveðnar kröfur til starfsfólks og þjálfunar þess.

Ein af þeim athugasemdum sem vinnuhópnum barst, sbr. kafla 3.12.5, var að bæta mætti samræmi við undirbúning og framkvæmd kosninga, t.a.m. fylgja tilskrifum ÖSE/ODIHR um kosningaeftirlit og að gefa út handhægar leiðbeiningar, t.a.m. um kosningamál.

5.7.7 Samantekt og tillögur

5.7.7.1 Helstu tillögur

Svo sem að framan greinir hafa ýmsar athugasemdir verið gerðar við þau ákvæði kosningalaga sem lúta að kosningarathöfninni og framkvæmd hennar. Auk þess má nefna hvernig staðið hefur verið að undirbúningi talningar fyrir luktum dýrum áður en kjörfundi er lokið.

Enn fremur hafa vinnuhópnum borist athugasemdir og ábendingar sem lotið hafa að öryggi og eftirliti með framkvæmd kosninga. Hefur vinnuhópurinn kosið að fjalla um þau atriði í þessum hluta skýrslunnar.

Vinnuhópurinn telur rétt að samhliða breytingum á einstökum ákvæðum kosningalaga verði landskjörstjórn, í samræmi við breytt hlutverk og nánar er lýst í kafla 5.1., falið að móta skýrara verklag, t.a.m. með því að samræma betur störf yfirkjörstjórna, gefa út leiðbeiningar og að fylgja þeim eftir með frekari fræðslu.

5.7.7.1 Upphaf og slit kjörfundar

Vinnuhópurinn hefur kannað sérstaklega hvort þörf sé á að leggja til breytingar á ákvæðum kosningalaga um upphaf og slit kjörfundar, sbr. 70. og 89. gr. laganna. Í störfum sínum hefur vinnuhópurinn ekki fengið athugasemdir eða ábendingar um nauðsyn slíks. Helst kom til skoðunar að mati vinnuhópsins hvort heimila ætti að kjörfundi yrði slitið kl. 21 í stað kl. 22, sbr. 2. mgr. 89. gr. kosningalaga. Það var hins vegar niðurstaða vinnuhópsins að ekki væri brýn þörf á að breyta ákvæðum um slit kjörfundar.

5.7.7.2 Talning atkvæða fyrir luktum dyrum

Vinnuhópurinn leggur til að bætt verði nýrri heimild í 98. gr. kosningalaga um að yfirkjörstjórn geti hafið meðan á kjörfundi stendur, fyrir luktum dyrum, flokkun og talningu atkvæða eftir framboðslistum. Jafnframt að talningin fari fram í sama rými og yfirkjörstjórn telur atkvæði. Tillagan byggist eðlilega á því að rýmið sé lokað og vaktað af yfirkjörstjórn, að umboðsmenn lista megi vera viðstaddir og að enginn má yfirgefa rýmið fyrir en kjörfundi hefur verið slitið.

5.7.7.3 Leiðbeiningar um mat á ógildum atkvæðum

Vinnuhópurinn sér ekki tilefni til þess að breyta ákvæðum 100. og 101. gr. að öðru leyti en því að leggja til að sú breyting verði gerð á 100. gr. að meta skuli atkvæði ógilt ef kjörseðill er annar en landskjörstjórn lætur gera og ef kjörseðill hefur ekki verið stimplaður af kjörstjórn eða kjörstjóra.

Jafnframt leggur vinnuhópurinn til að áfram verið unnið á þeirri braut sem ráðuneytið hefur markað með útgáfu leiðbeininga fyrir yfirkjörstjórnir og umboðsmenn um mat á vafaatkvæðum í almennum kosningum. Telur vinnuhópurinn að í samræmi við tillögur sínar í kafla 5.1.7.1 að landskjörstjórn eigi að sinna slíkri útgáfu.

Þá telur vinnuhópurinn að þær leiðbeiningar sem innanríkisráðuneytið hefur látið gera um framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar hafi reynst vel og að hugað verði jafnframt að útgáfu fræðsluefnis fyrir almenning um kosningar og kosningarathöfnina á kjörfundi og utan kjörfundar.

5.7.7.4 Kjörseðillinn og meðferð hans

Vinnuhópurinn leggur til að ákvæði kosningalaga um meðhöndlun kjörseðla frá prentun þeirra og þar til kjósandi hefur lagt kjörseðilinn í atkvæðakassann verði einfölduð. Í fyrsta lagi verði dreifing og afhending kjörseðla til yfirkjörstjórna og undirkjörstjórna einfölduð. Ekki verði haldið sérstakt bókhald eða uppgjör um fjölda notaðra og ónotaðra kjörseðla. Eftir að kjörstjórn hafi fengið réttan fjölda kjörseðla miðað við fjölda á kjörskrá, að gættu hæfilegu magni viðbótarseðla til að mæta óskum kjósenda um nýja kjörseðla, bóki hún í gerðabók móttöku þeirra. Ekki þurfi að telja seðlana sérstaklega. Í öðru lagi leggur hópurinn til að þegar kjósandi er kominn inn í kjörfundarstofuna skuli hann fá afhentan kjörseðil sem hann fari með í kjörklefann og kjósi í einrúmi. Að því loknu skuli kjósandinn fara til kjörstjórnar eða fulltrúa hennar og gera grein fyrir sér. Eigi kjósandi rétt á að greiða atkvæði samkvæmt kjörskránni

skuli kjörstjórn stimpla á bakhlið kjörseðilsins og að því búnu skuli kjósandinn leggja kjörseðilinn í atkvæðakassann í viðurvist fulltrúa kjörstjórnar.

Með því að haga kosningarathöfninni með framangreindum hætti er annars vegar stuðlað að auknu öryggi við framkvæmd kosninga og hins vegar ætti kjörstjórn að gefast rýmri tími til þess að undirbúa kosningarathöfnina og allt uppgjör og utanumhald um kjörseðla og notkun þeirra verður mun einfaldari.

5.7.7.5 Öryggismál

Í ljós þess hlutverks sem landskjörstjórn er ætlað, sbr. tillögur vinnuhópsins í kafla 5.1, leggur vinnuhópurinn til að það verði hlutverk landskjörstjórnar að stuðla að auknu öryggi við undirbúning og framkvæmd kosninga með því að samræma verklag og gefa út fyrirmæli og leiðbeiningar. Landskjörstjórn samræmi t.a.m. innsigli og gerð atkvæðakassa þannig að loka megi þeim með tryggum hætti. Enn fremur leggur vinnuhópurinn til að kjörseðlar verði stimplaðir í lok atkvæðagreiðslunnar, sbr. kafla 5.7.7.4 hér að framan.

5.7.7.6 Aðstaða þeirra sem þurfa aðstoð við kosningarathöfnina

Með lögum nr. 111/2012 voru sett ítarlegri ákvæði um rétt kjósanda til aðstoðar ef hann er eigi fær um að árita kjörseðilinn á fyrirskipaðan hátt sakir sjónleysis eða þess að honum sé hönd ónothæf. Vinnuhópurinn hefur fengið ábendingar um að með lagabreytingunni hafi ekki verið gengið nægilega langt, sbr. athugasemd Landsamtakanna Þroskahjálpar í kafla 3.11.3. Í ljósi þess hvernig starf vinnuhópsins er afmarkað í erindisbréfi hans leggur hann ekki til að gerðar frekari breytingar á kosningalögunum verði hvað þetta varðar.

Í ljósi þess hlutverks sem landskjörstjórn er ætlað, sbr. tillögur vinnuhópsins í kafla 5.1, leggur hópurinn til að áfram verði sérstaklega hugað að því hvernig megi bæta aðgengi að kjörstöðum og kjördeildum þannig að sem best verði komið til móts við mismundi þarfir fólks. Telur vinnuhópurinn að best fari á því að slíkt sé í höndum eins aðila, þ.e. landskjörstjórnar, sbr. tillögur vinnuhópsins um aukið hlutverk landskjörstjórnar í kafla 5.1.

5.8 Málsmeðferðreglur

5.8.1 Gildandi lög og athugasemdir

Eins og víða er fjallað um í skýrslu þessari er stjórnarsýsla kosningamála um margt sérstök. Í seinni tíð hafa vaknað spurningar er lúta að því hvernig stjórnarsýsla þessi falli

að almennri löggjöf um framkvæmd stjórnslu ríkisins og eftirlit með henni. Hefur þá einkum reynt á hvort umrædd stjórnslu teljist til stjórnslu ríkis eða sveitarfélaga í skilningi ýmissa laga.

Í þessu samhengi skal nefnt að í bréfi umboðsmanns Alþingis til forseta Alþingis 12. mars 2013 er gerð grein fyrir athugunum hans í tilefni af kvörtun frambjóðenda við forsetakosningar sumarið 2012 vegna meðferð yfirkjörstjórnar og innanríkisráðuneytis á framboði hans. Með bréfinu benti umboðsmaður m.a. á að ákveðinn vafi væri til staðar um eftir hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörstjórnir ættu að starfa við framkvæmd forsetakosninga. Reisti umboðsmaður afstöðu sína á ákvæðum laga um stöðu og hlutverk yfirkjörstjórna og orðalags í ákvörðun Hæstaréttar Íslands 25. júlí 2012 um sömu forsetakosningar. Benti umboðsmaður á að m.a. þyrfti Alþingi að athuga hvort ekki ætti að setja nánari reglur um það eftir hvaða málsmeðferðarreglum yfirkjörstjórnir ættu að fara eftir í störfum sínum og hvort yfirkjörstjórnir væru hluti af stjórnslu ríkisins og lytu þannig almennum stjórnslureglum, þ.m.t. stjórnslulögum og féllu undir eftirlit umboðsmanns Alþingis. Loks benti umboðsmaður einnig á að kanna þyrfti hvort tilefni væri til þess að taka skýra afstöðu til þess í lögum hvaða málsmeðferðarreglur skyldu gilda í störfum yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar þegar fjallað væri um alþingiskosningar.

Þau álitafni sem sýnilega er vísað til í bréfi umboðsmanns varða gildissvið almennrar lagasetningar er lýtur að stjórnslu framkvæmdavaldsins, einkum stjórnslulaga, nr. 37/1993, og upplýsingalaga, nr. 140/2012, en einnig starfssvið umboðsmanns Alþingis sem er afmarkað í lögum um embættið, nr. 85/1997. Svo virðist sem álitafni þar að lútandi vakni einkum vegna þeirrar sérstöðu sem viðkomandi stofnanir hafa í stjórnslu hin opinbera.

Eins og rakið er í kafla 5.1.7.11 er í tillögum vinnuhópsins gert ráð fyrir því að komið verði á fót sérstakri úrskurðarnefnd kosningamála og að þangað megi skjóta ákvörðunum Þjóðskrár um að synja manni um að verða tekin á kjörskrá og um leiðréttingar á kjörskrá. Enn fremur ákvörðunum landskjörstjórnar um skráningu stjórnmalasamtaka, listabókstafi þeirra, um gildi framboðslista og önnur atriði er þau varða. Um meðferð mála fyrir nefndinni fari eftir stjórnslulögum.

Fjallað er um aðkomu Alþingis að meðferð einstakra mála í kafla 5.1.7.11.

5.8.2 Tillögur

Mikilvægt er að stofnunum sem fara með framkvæmd kosninga sé ljóst hvaða lög og reglur gilda um störf þeirra og ekki síður að réttarstaða borgaranna sé skýr. Þá eru þau réttindi sem mælt er fyrir um í stjórnslulögum og upplýsingalögum borgurunum mikilvæg í samskiptum þeirra við hið opinbera. Engin ástæða er til að undanþiggja

stjórnsýslu kosningamála frá lögum eins og stjórnsýslulögum og upplýsingalögum. Loks er æskilegt að umboðsmaður Alþingis hafi eftirlit með stjórnsýslu um framkvæmd kosninga, enda eru annmarkar þar að lútandi í mörgum tilvikum þess eðlis að úrlausn um þá verður ekki leitað með dómi. Eftirlit umboðsmanns er til þess fallið að skapa mikilvægt aðhald með framkvæmd á þessu sviði.

Í ljósi þessa er lagt til að skýrlega verði mælt fyrir um að framkvæmd helstu stofnana sem fara með framkvæmd kosninga falli undir stjórnsýslulög, nr. 37/1993, og upplýsingalög, nr. 140/2012, auk þess sem umboðsmaður Alþingis fari með eftirlit með stjórnsýslu þeirra. Verði skýrt að stjórnsýsla þessara stofnana falli undir lögín án tillits til þess hvort hún teljist til stjórnsýslu ríkis eða sveitarfélaga í skilningi viðeigandi ákvæða umræddra laga. Engu að síður gildi önnur skilyrði laganna sem kunna að takmarka gildissvið þeirra eða réttindi borgaranna.

6. Erlend löggjöf

6.1. Danmörk

6.1.1 Kosningalöggjöf

Í 28.—34. gr. (IV. kafla) dönsku stjórnarskrárinnar eru grundvallarákvæðin um kosningar til Þjóðþingsins. Um kosningar til Þjóðþingsins (d. *Folketinget*) fer að öðru leyti samkvæmt lögum nr. 416/2016, *om valg til Folketinget*, með síðari breytingum. Í 12. kafla þeirra laga eru jafnframt ákvæði um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Sérstök löggjöf gildir um kosningar til þings Evrópusambandsins (*Lov om valg af danske medlemmer til Europa-Parlamentet*, nr. 368/2014) og um kosningar til sveitarstjórna og landshluta (*Lov om kommunale og regionale valg nr. 363/2014*).

Hér á eftir verður umfjöllunin einkum miðuð við kosningar til Þjóðþingsins.

6.1.2 Skipulag og stjórnsýsla

6.1.2.1 Landfræðileg skipting

Til Þjóðþingsins eru kosnir 179 þingmenn, þar af eru tveir fyrir Grænland og tveir fyrir Færeyjar. 135 eru kjördæmakjörnir og 40 jöfnunarþingmenn. Landinu er skipt í þrjá landshluta: Höfuðborgina, Sjáland—Suður-Danmörku og Mið-Jótland—Norður Jótland. Landshlutunum er skipt í stórkjördæmi (d. *storkredse*), þar sem höfuðborgin er fjögur kjördæmi og Mið-Jótland—Norður-Jótland og Sjáland—Suður-Danmörk eru hvort um sig þrjú kjördæmi. Stórkjördæmunum er síðan skipt í 92 kjördæmi (d. *opstillingskredse*). Er þessari skiptingu landsins í landshluta og kjördæmi nánar lýst í II. kafla kosningalaganna og sérstöku fylgiskjali með lögnum (d. *valkredsfortegnelsen*).

6.1.2.2 Stjórnsýsla kosninga

Eftir kosningar til Þjóðþingsins sumarið 2015 heyrir kosningalöggjöfin undir social- og indenrigsministeriet, áður økonomi- og indenrigsministeriet. Auk þess að fara með almenna yfirstjórn og setja stjórnvaldsfyrirmæli um nánari framkvæmd einstakra ákvæða úthlutar ráðuneytið bókstöfum til stjórnmalasamtaka, sbr. 19. gr. kosningalaganna, annast uppgjör kosninganna og útgáfu kjörbréfa til kjörinna þingmanna, sbr. 10. kafla laganna.

Hluti stjórnsýslu ráðneytisins var færður til sérstakrar kosninganefndar (d. *valgnevvn*).⁷⁷ Nefndin er sjálfstæð stjórnsýslunefnd skipuð þremur mönnum. Landsréttardómari eða hæstaréttardómari er formaður nefndarinnar. Annar hinna

⁷⁷ Nefndin var upphaflega skipuð 1980 og hét þá *valgretsnevvn*. Með breytingu sem gerð var á kosningalögnum 2008 tók *Valgnævnet* við verkefnum *valgretsnevnet*.

tveggja skal hafa þekkingu á stjórnskipunarrétti og hinn færni í nafna- og vörumerkjarétti (*d. navne- og veremærkerettheder*). Nefndin fjallar um kosningarrétt þeirra sem eru búsettir erlendis (*d. udlandsdanskere*), sbr. 2. gr. laganna. Einnig annast nefndin skráningu á heiti nýrra stjórnálagasamtaka sem tilkynnt hafa framboð sitt í kosningum til Þjóðþingsins og til þings Evrópusambandsins.

Ákvarðanir nefndarinnar eru endanlegar á stjórnsýslustigi, en tekið er fram að nefndin falli undir starfssvið umboðsmanns þingsins. Um nefndina er fjallað í 17. gr. kosningalaganna.

Eigi síðar en tilkynnt hefur verið um þingkosningar, kýs sveitarstjórn kjörstjórn (*d. valgbestyrelse*) í hverju kjördæmi (*d. opstillingskredse*). Þegar kjördæmi tekur til fleiri sveitarfélaga eða hluta sveitarfélaga er kosin ein sameiginleg kjörstjórn. Kjördæmis-kjörstjórnir eru kosnar hlutfallskosningu skv. nánari fyrirmælum 5. kafla kosningalaganna. Kjörstjórnin útvegar kjörseðla, upplýsingaspjöld (*d. opslag*) og annast endanlegt uppgjör atkvæða í kjördæminu.

Enn fremur kýs sveitarstjórn, í síðasta lagi þegar tilkynnt hefur verið um kosningar, kjörstjórn (*d. valgstyrere*) fyrir hvern kjörstað (*d. afstemningsområde*) sem annast uppgjör og talningu atkvæða. Enn fremur kýs sveitarstjórn með hlutfallskosningu tiltekinn fjölda kjósenda (*d. tilforordnede vælgere*), sem lögheimili eiga í sveitarfélaginu til að aðstoða við kosningarnar. Í stað hlutfallskosningar getur sveitarstjórnin sameiginlega tilnefnt menn til þess að aðstoða við framkvæmd kosninganna.⁷⁸

6.1.3 Tímastærir

Samkvæmt 18. gr. kosningalaganna annast sveitarstjórnin kjörskrágerðina. Almennt er við það miðað að þeir sem búsettir eru í sveitarfélagi 15 dögum fyrir kjördag séu teknir á kjörskrá. Um leið og kjörskráin er tilbúin er þeim sem eru á skránni sent kjörkort (*d. valgkort*), þar sem fram koma upplýsingar um nafn kjósendans, lögheimili, númer hans á kjörskránni, hvar atkvæðagreiðslan fari fram og um upphaf og lok kjörfundar. Gert er ráð fyrir að kjósendi hafi með sér kjörkortid á kjörstað.

Í síðasta lagi 10 dögum fyrir kjördag auglýsir ráðuneytið í dagblöðum dag og stund kjörfundarins. Samtímis er auglýst að kjörkort verði send til kjósenda og að athugasemdir og leiðréttingar við kjörskrána skuli sendar sveitarstjórn.

Af 32. gr. dönsku stjórnarskrárinnar leiðir að forsætisráðherra ákveður kjördaginn innan kjörtímabilsins (*d. udskrive nyvalg*). Ekki eru sett nein tímamörk hversu skömmum tíma fyrir kjördag það skuli gert. Af hreinum hagkvæmnisástæðum leiðir að venjulegast er gert ráð fyrir minnst 20-21 degi frá því að tilkynnt hefur verið

⁷⁸ Sjá skýringar í Karnov við 2. mgr. 29. gr. og 1. mgr. 30. dönsku kosningalaganna.

um kosningar og þar til þær eiga að fara fram.⁷⁹ Við síðustu þingkosningar tilkynnti forsætisráðherrann 27. maí 2015 að kosningar skyldu fara fram 18. júní 2015, þ.e. 22 dögum fyrir kjördag.

Rétt til þess að bjóða fram við þingkosningar hafa stjórnmalasamtök sem áður hafa boðið fram lista undir heiti sem kosninganefndin hefur samþykkt og fengið úthlutað listabókstaf. Enn fremur eiga ný stjórnmalasamtök rétt á að bjóða fram við þingkosningar enda hafi þau tilkynnt framboð sitt í kosningunum fyrir kl. 12 á hádegi 15 dögum fyrir kjördag. Kosningalögin gera þannig ráð fyrir að annars vegar bjóði fram í kosningum stjórnmalasamtök sem eru á skrá og hins vegar ný stjórnmalasamtök sem ekki hafa áður boðið fram og þurf því að tilkynna sérstaklega framboð sitt.

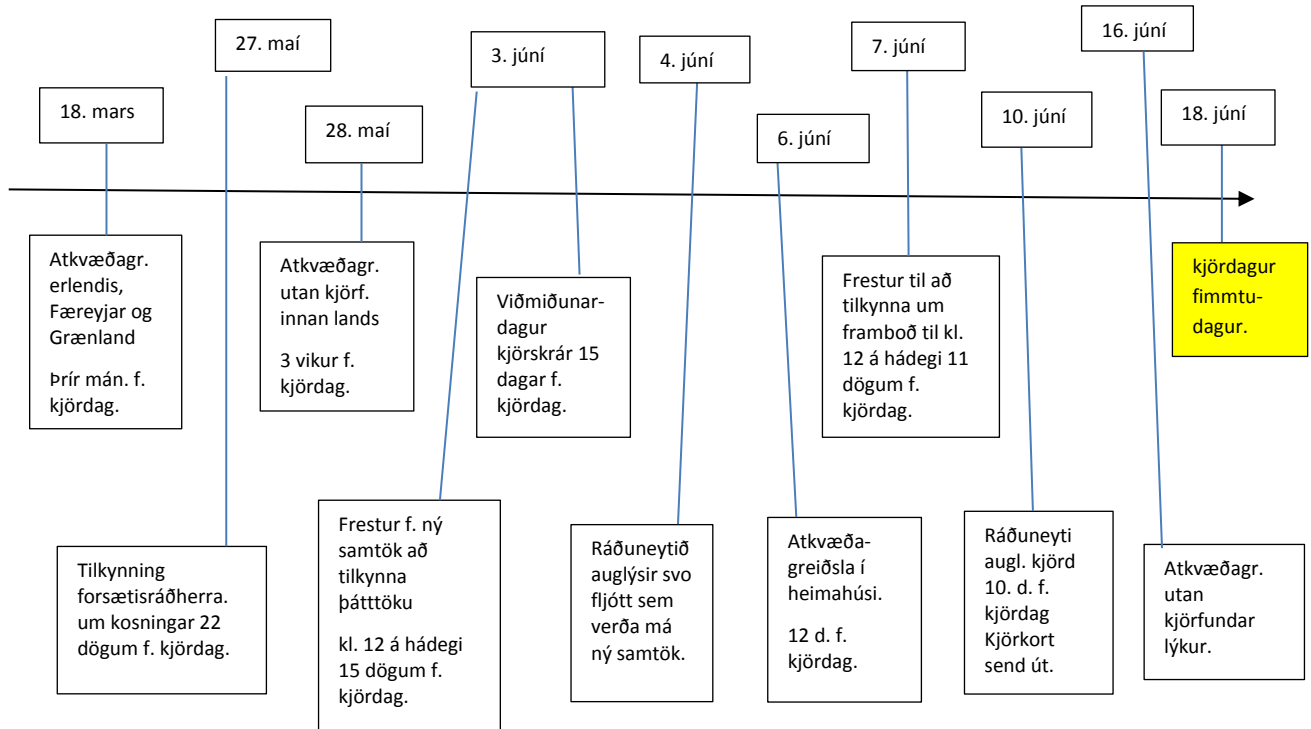
Frestur til þess að tilkynna framboð (framboðslista) er til kl. 12 á hádegi 11 dögum fyrir kjördag. Tekið er fram í 33. gr. kosningalaganna að framboðslista megi tilkynna um leið og forsætisráðherra hefur tilkynnt kjördaginn.

Um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar er fjallað í 8. kafla kosningalaganna (*d. brevstemmeafgíving*). Greint er annars vegar á milli atkvæðagreiðslu sem fer fram innan lands, sem hefja má þremur vikum fyrir kjördag og líkur tveimur virkum dögum fyrir kjördag, og hins vegar atkvæðagreiðslu sem fer fram í Færeyjum og á Grænlandi, eða eru annars staðar erlendis eða á dönsku skipi. Slík atkvæðagreiðsla hefst þremur mánuðum fyrir kjördag. Beiðni um atkvæðagreiðslu í heimahúsi skal send fyrir kl. 18 tólf dögum fyrir kjördag. Kjósandi sem búsettur er í Danmörku en er staddur í Færeyjum eða á Grænlandi á kjördag getur greitt atkvæði færeysku eða grænlenzku þjóðskránni eða hjá kjörstjóra sem innanríkisráðuneytið hefur skipað⁸⁰

⁷⁹ Sjá vefsíðu social- og indenrigsministeriet: Hvornår er der valg eller folkeafstemning?, sótt 10. mars 2016.

⁸⁰ Sjá vefsíðu social- og indenrigsministeriet: Brevstemmeafgíving, sótt 10. mars 2016.

Tímalína kosninga til Þjóðþingsins 18. júní 2015:



6.1.4 Kjörskrágerðin

Kjósendur eru teknir á kjörskrá (*d. valglíste*) í því sveitarfélagi þar sem þeir eru skráðir með lögheimili samkvæmt dönsku þjóðskránni (*d. Det Centrale Personregister – CPR*). Í 2. gr. kosningalaganna eru ítarleg fyrirmæli um kosningarrétt þeirra sem starfa erlendis eða dveljast þar um stundarsakir og heimilt er að taka á kjörskrá. Í 16. gr. laganna eru ákvæði um hvernig kjósendur eru teknir á kjörskrá. Kjósandi sem hefur dvalist erlendis í meira en fjögur ár verður því aðeins tekinn inn á kjörskrá að hann uppfylli nánar tilgreind skilyrði 2. gr. laganna samkvæmt mati kjörnefndarinnar. Kjörskráin er samin fyrir hverja kjördeild (*d. afstemningsområde*) í sveitarfélaginu, sbr. 1. mgr. 18. gr. laganna.

Þegar forsætisráðherra hefur tilkynnt kosningar semur sveitarstjórn kjörskrá fyrir kjósendur í sveitarfélaginu. Kjörskráin er samin á grundvelli upplýsinga frá dönsku þjóðskránni, sbr. 1. mgr. 19. gr. Á kjörskrá eru teknir þeir sem 15 dögum fyrir kjördag hafa flutt til sveitarfélagsins. Kjósendur sem koma frá Færeyjum eða Grænlandi eru teknir á kjörskrá hafi þeir flust 18 dögum fyrir kjördag, sbr. nánari fyrirmæli í 18. gr. laganna.

Með breytingu sem gerð var á kosningalögnum 2005 getur sveitarstjórn ákveðið að ein eða fleiri kjördeild í sveitarfélaginu skuli nota rafræna kjörskrá, sbr. 3. mgr. 19. gr. laganna. Með því skapast sveigjanleiki við skipulagningu atkvæðagreiðslunnar á kjörfundi, þar sem kjósendur eru þá ekki bundnir af því að greiða atkvæði í tiltekinni kjörfundarstofu (*d. valgbord*), heldur geta snúið sér þangað sem röðin er styðst, auk þess sem hægt er að fjölga kjörfundarstofum. Með rafrænu kjörskránni gefst enn fremur tækifæri til þess að skrá atkvæði greidd utan kjörfundar sem auðveldar meðferð þeirra og uppgjör.

Um leið og kjörskráin er tilbúin sendir kjörstjórnin kjörkortíð til kjósenda. Eigi síðar en 10 dögum fyrir kjördag auglýsir ráðuneytið kjörfundinn í dagblöðum. Samtímis skal ráðuneytið tilkynna að kjörkort hafi verði send kjósendum og að athugasemdir skuli berast sveitarstjórninni.

Sveitarstjórn fjallar strax um framkomnar athugasemdir og eftir atvikum leiðréttir villur með því að gefa út nýtt kjörkort og lagfæra kjörskrána. Slíkar leiðréttingar má gera fram á kjördag. Sveitarstjórn skal enn fremur, fram á kjördag, leiðrétta kjörskrána þegar berast tilkynningar um flutning til útlanda, við dauðsfall, þegar kjósandi er sviptur lögræði eða þegar kjósandi öðlast lögræði að nýju og þegar einhver öðlast danskan ríkisborgararétt eða kjósandi missir slíkan rétt, sbr. 2. mgr. 22. gr. laganna.

6.1.5 Aðgangur að kjörskrárstofnunum og kjörskrárupplýsingum

Samkvæmt 6. mgr. 12. gr. kosningalaganna gildir stuðningsyfirlýsing meðmælanda við stjórnmalasamtök í 18 mánuði frá því að hún var veitt. Eftir það skal henni eytt nema hún hafi verið veitt stjórnmalasamtökum, sem tilkynnt hafa ráðuneytinu um þátttöku sína í kosningum. Meðmælandi getur allt fram að því að stjórnmalasamtökin hafa tilkynnt þátttöku sína afturkallað stuðningsyfirlýsingu sína og skal henni þá eytt. Samkvæmt 8. mgr. sömu greinar skal stuðningsyfirlýsing varðveitt á meðan skráning stjórnmalasamtaka vegna þátttöku í kosningum stendur yfir en að þeim tíma liðnum skal henni einnig eytt. Sérstaklega er tekið fram í 9. mgr. að stuðningsyfirlýsingu sem aflað er í tengslum við slíka skráningu meggi ekki nota í öðrum tilgangi. (*d. má ikke anvendes til andet formål*). Í almennum athugasemdum og skýringum við ákvæðið í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 312 frá 29. mars 2014, kemur fram að í þessu felist, óháð því hvort slíkt teljist löglegt samkvæmt dönskum persónuverndarlögum, að óheimilt er að miðla upplýsingunum t.a.m. til rannsókna og tölfræðiathugana, hvort sem það er til ráðuneytisins eða annars utanaðkomandi rannsakanda. Þannig sé t.a.m. óheimilt að kanna frá hvaða hlutum landsins stuðningsyfirlýsingar stjórnmalasamtaka komi. Er þá litið til þess að stuðningsyfirlýsingar koma einungis frá litlum

fjöldi kjósenda. Ákvæðið veiti kjósendum betri réttarvend en 10. gr. persónuverndarlaganna, en samkvæmt þeim getur miðlun upplýsinga sem safnað hefur verið í lögumætum tilgangi einnig náð til þess að miðla megi upplýsingunum til rannsókna og tölfræðiathugana.⁸¹

Samkvæmt dönskum rétti er litið svo á að upplýsingar um stuðningsyfirlýsingar einstaklinga við stjórnmalasamtök teljist stjórnmalaskoðanir.⁸²

6.1.6 Stjórnmalasamtök og framboð

Í 3. kafla kosningalaganna er fjallað um stjórnmalasamtök sem bjóða fram við kosningar til Þjóðþingsins. Greint er á milli stjórnmalasamtaka sem fengu kjörna fulltrúa á þingið, og eru með fulltrúa á þinginu, við síðustu kosningar og nýrra stjórnmalasamtaka sem tilkynnt hafa ráðuneytinu þátttöku sína við kosningar.⁸³

Ný stjórnmalasamtök skulu tilkynna ráðuneytinu um þátttöku sína fyrir kl. 12 á hádegi 15 dögum fyrir kjördag. Tilkynningunni skal fylgja yfirlýsing frá fjölda kjósenda sem svarar til minnst 1/175 gilda atkvæða við síðustu kosningar til Þjóðþingsins. Við kosningar til Þjóðþingsins 18. júní 2015 voru gild atkvæði 3.518.987⁸⁴ og því verða ný stjórnmalasamtök, sem hyggjast bjóða fram við næstu kosningar, að hafa minnst 20.109 meðmælendur.

Áður en stjórnmalasamtök hefja söfnun meðmælenda skal heiti samtakanna viðurkennt af kjörnefndinni. Viðurkenningin gildir í þrjú ár frá dagsetningu hennar. Sérstök fyrirmæli eru í 12. gr. kosningalaganna um heimildir til þess að framlengja skráningu, um málsmeðferðina, um gildistíma meðmæla, meðferð þeirra og eyðingu. Enn fremur er að finna sérstaka heimild til þess að safna meðmælum með rafrænum hætti, sem sett var með lögum nr. 312 frá 29. mars 2014. Var heimildin nýtt við kosningarnar til Þjóðþingsins í júní 2015. Í 13. gr. eru nánari fyrirmæli um hvaða heiti verði ekki skráð við kosningar til Þjóðþingsins eða þings Evrópusambandsins. Samkvæmt 2. tölulið ákvæðisins er t.a.m. óheimilt að fá skráð heiti stjórnmalasamtaka sem þegar hefur verið viðurkennt nema liðin séu fimm kjörtímabil síðan samtökin

⁸¹ Sjá almennar athugasemdir í kafla 4.9.2.3. í frumvarpi til laga um breytingar á lögum umkosningar til Þjóðþingsins og laga um kosningu danskra fulltrúa til þings Evrópusambandsins og enn fremur skýringar við 9. mgr. 12. gr. í því frumvarpi sem varð að lögum nr. 312 frá 29. mars 2014.

⁸² Sjá hér umfjöllun í niðurstöðu álits stjórnar Persónuverndar 17. desember 2014 í máli nr. 2014/898, þar sem vísað er til afstöðu dönsku persónuverndarstofnunarinnar (*d. Datatilsynet*) við umfjöllun um frumvarpið, sem varð að lögum nr. 312 frá 29. mars 2014.

⁸³ Í 1. mgr. 11. gr. kosningalaganna er talað um stjórnmalasamtök „som har ret til at deltage i folketingsvalg“ og í 2. mgr. um önnur eða ný stjórnmalasamtök sem hafa tilkynnt framboð sitt og uppfylla skilyrði 12. gr. laganna. Stjórnmalasamtök sem hafa þannig rétt til að bjóða fram eru í lögum nefnd „opstillingsberettigede partier“.

⁸⁴ Sjá vefsíðu Social- og indenrigsministeriet: Resultater fra seneste folketingsvalg. Sótt 10. mars 2016.

buðu síðast fram við kosningar. Kjörnefndin heldur skrá yfir heiti stjórnálagasamtaka sem hún hefur viðurkennt (d. *Partinavneregistret*).

Ráðuneytið úthlutar þeim stjórnálagasamtökum sem rétt hafa til framboðs við kosningar til Þjóðþingsins bókstaf sem samtökin skulu auðkennd með á kjörseðlinum. Við úthlutun bókstafa skal miða við að samtökin haldi, eftir því sem frekast er unnt, þeim bókstaf sem þau hafa haft við fyrri kosningar.

Svo fljótt sem verða má eftir lok frests til þess að tilkynna um framboð í kosningum til þingsins skal ráðuneytið auglýsa í Stjórnartíðindum (d. *Statstidende*) hvaða stjórnálagasamtök hafa rétt á að bjóða fram og bókstafi þeirra. Við síðustu þingkosningar birta ráðuneytið auglýsinguna 4. júní 2015.

Samkvæmt 32. gr. kosningalaganna getur einstaklingur boðið sig fram sem þingmannsefni kjördæmis við kosningar til Þjóðþingsins, annaðhvort sem frambjóðandi á lista stjórnálagasamtaka, sem hafa rétt á að bjóða fram við þingkosningar, eða sem frambjóðandi utan stjórnálagaflokka. Frambjóðandi sem býður sig fram á lista stjórnálagasamtaka skal samþykktur af samtökunum. Frambjóðandi sem býður sig fram utan stjórnálagasamtaka í tilteknu kjördæmi skal leggja fram yfirlýsingu frá minnst 150 og mest 200 kjósendum í kjördæminu um að þeir styðji framboð hans.

6.1.7 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar

Um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar er fjallað í 8. kafla kosningalaganna (d. *brevestemmeafgiöning*). Innan lands má atkvæðagreiðslan hefjast þremur vikum fyrir kjördag. Henni lýkur tveimur virkum dögum fyrir kjördag (d. *næstsidste søgnedag før valgdagen*). Færeyingar og Grænendingar, sem búsettir eru í Danmörku en dveljast í Færeyjum eða á Grænlandi á kjördaginn, og þeir sem dveljast erlendis mega greiða atkvæði þremur mánuðum fyrir kjördag. Sama gildir um þá sem eru á dönsku skip sem siglir á milli landa, sbr. 58. og 59. gr. laganna.

Sá sem greiðir atkvæði utan kjörfundar í kosningum til Þjóðþingsins getur greitt eins oft atkvæði utan kjörfundar og hann vill. Hann getur á hinn bóginn ekki jafnframt greitt atkvæði á kjörfundi, sbr. 67. gr. laganna. Kjósendur geta greitt atkvæði utan kjörfundar í hvaða sveitarfélagi sem er, sbr. 53. gr. Sveitarstjórn ákveður innan ramma laganna hvar atkvæðagreiðslan fari fram innan stjórnsýslu hennar eða hjá stofnunum sveitarfélagsins (d. *fokeregister/borgerservicecenter*). Sveitarstjórnin getur jafnframt ákveðið að atkvæðagreiðslan fari fram á öðrum stöðum að teknu tilliti til öryggis og kosningaleyndar, t.a.m. á bókasafni og í færanlegum einingum, t.a.m. strætisvögnum (d. *valgbusser, biblioteksbusser*), eða tímabundið á tilteknum opinberum stöðum, svo sem á járnbrautarstöðvum eða menntastofnunum. Í kosningalögum er ekki gerð krafa um tiltekinn fjölda kjörstaða eða landfræðilega dreifingu þeirra. Við það er þó miðað

að kjósandi þurfi ekki að fara um alltof langan veg og að hann geti nýtt sér opinber samgöngutæki til þess að komast á kjörstað.⁸⁵

Í 54. gr. laganna eru taldar upp stofnanir, heimili og aðrir staðir þar sem atkvæðagreiðsla utan kjörfundar má fara fram. Óska þarf sérstaklega eftir því að fá að greiða atkvæði í heimahúsi. Hægt er að leggja fram slíka ósk fjórum vikum fyrir kjördag og í síðasta lagi kl. 18 tólf dögum fyrir kjördag.

Kjörgögn eru kjörseðill, kjörseðilsumslag, fylgibréf og sendiumslag. Ráðuneytið ákveður nánar innihald og form kjörgagnanna. Ráðuneytið lætur útbúa kjörgögnin og þau skulu á tilskildum tíma vera aðgengileg í sveitarfélaginu og þar sem atkvæðagreiðslan fer fram erlendis, sbr. 60. gr. kosningalaganna. Sérstök heimild er í ákvæðinu til þess að nota prentaða útgáfu fylgibréfsins sem sveitarstjórn hefur útbúið.

Framvísa þarf gildum persónuskilríkjum, svo sem vegabréfi, ökuskírteini eða sjúkratryggingaskírteini (*d. det gule sygesikringsbevis*).

Um kosningarathöfnina er fjallað í 61. gr. laganna. Í leiðbeiningum ráðuneytisins er athöfninni jafnframt lýst. Í meginráttum er athöfnin sambærileg og lýst er í 63. gr. laga um kosningar til Alþingis. Í leiðbeiningunum er jafnframt tekið fram að við kosningar til Þjóðþingsins séu framboðslistar auglýstir um það bil átta dögum fyrir kjördag og við kosningar til sveitarstjórna og til þings Evrópusambandsins liggi framboðslistar fyrir um það bil þremur vikum fyrir kjördag. Ef kjósandi vilji á hinn bóginn greiða tilteknum frambjóðanda atkvæði sitt (*d. stemme personlig på en kandidat*), áður en framboðslistar hafi verið birtir, verði kjósandi sjálfur að kanna hvaða frambjóðendur stjórnmalasamtök eða framboðslistinn hafa í hyggju að bjóða fram á vefsíðu þeirra eða þar sem slíkar upplýsingar er að finna. Þó geti frambjóðandi ekki verið öruggur um hvaða frambjóðendur verða í boði fyrr en framboðslistarnir hafa verið samþykktir og auglýstir.⁸⁶

Kjörstjórinn eða sá sem tekur við sendiumslaginu að lokinni atkvæðagreiðslunni sendir það síðan sveitarstjórninni í því í sveitarfélagi þar sem kjósandinn er á kjörskrá. Kjósandi sjálfur ber áhættuna af því að atkvæðið komist til skila fyrir lok kjörfundar og skipta þá mistök af hálfu þess stjórnvalds sem sendi umslagið eða pósthjónustunnar ekki máli. Sveitarstjórnin kemur utankjörfundaratkvæðum til kjörstjórnarinnar (*d. valgstyrene*). Daginn fyrir kjördag opnar kjörstjórnin sendiumslagið í viðurvist tveggja kjörstjórnarmanna og kannar hvort atkvæðið komi til álita. Komi atkvæðið til álita er merkt við kjósandann í kjörskránni og opnað kjörseðilsumslagið með atkvæðinu og fylgibréfið eru lögð aftur í sendiumslagið og það varðveitt

⁸⁵ Sjá skýringar í Karnov (2014) við 53. gr. kosningalaganna.

⁸⁶ Vefsíða social- og indenrigsministeriet: Brevstemmeafgivning, sótt 10. mars 2016.

þar til kjörfundi er lokið, þá eru umslögin lögð í atkvæðakassa. Umslögin eru fyrst opnuð við talningu atkvæða.

Við kosningar til Þjóðþingsins 2015 voru greidd atkvæði alls 3.560.060 þar af voru atkvæði greidd utan kjörfundar 308.883 sem svarar 8.68%.⁸⁷

6.1.8 Kjörfundur

Kjördæmiskjörstjórn útvegar kjörseðla við atkvæðagreiðsluna á kjördag. Nánari fyrirmæli um innihald og form atkvæðaseðilsins eru í 43. gr. kosningalaganna. Kjördæmiskjörstjórnin sér um að nauðsynlegur fjöldi atkvæðaseðla og auglýsingar berist tímanlega til sveitarstjórnar áður en kjörfundur hefst.

Í 7. kafla kosningalaganna er ákvæði um kjörfundinn og greiðslu atkvæða á kjörfundi. Samkvæmt 67. gr. laganna getur kjósandi sem kosið hefur utan kjörfundar ekki jafnframt kosið á kjörfundi.

Kjörfundur hefst kl. 9.00 og stendur til kl. 20.00 og svo lengi eftir það sem einhver gefur sig fram til þess að kjósa, sbr. 1. mgr. 46. gr. kosningalaganna. Kjörfundi líkur þegar engin kjósandi hefur gefið sig fram þrátt fyrir áskorun þar um.

Þegar kjörfundi er lokið og áður en talning atkvæða hefst eru taldir saman og bundnir í pakka afgang kjörseðlar og seðlar sem hafa ónýst við kosningarathöfnina. Að því búnu hefst talning atkvæða skv. 68.–70. gr. kosningalaganna.

6.1.9 Gildi kosninga og kosningakæur

Í 11. kafla kosningalaganna eru ákvæði um gildi kosninga og kosningakæur. Þjóðþingið úrskurðar um gildi kosninga og hvort þingmenn séu réttkjörnir. Sérhver kjósandi getur kært kosningarnar. Kæur skulu sendar ráðuneytinu í síðasta lagi viku frá kjördegi.

Hvað viðkemur ákvörðunum kjörnefndar um heiti stjórn málasamtaka, þá sæta þær ekki kæru til annars stjórnvalds. Á hinn bóginn er tekið fram að ákvarðanir kjörnefndarinnar sæti endurskoðun danska umboðsmannsins (*d. Folketingets ombudsmand*).

6.1.10 Kosningaefirlit

Dönsku kosningalögin geyma ekki sérstök ákvæði um innlenda eða erlenda eftirlitsmenn til þess að fylgjast með framkvæmd kosninga.

⁸⁷ Vefsíða social- og indenrigsministeriet: Brevstemmeafgivning, sótt 10. mars 2016.

ÖSE/DDIHR hefur tvívegis haft til skoðunar kosningar til Þjóðþingsins 2011⁸⁸ og 2015.⁸⁹ Ekki var talin ástæða til þess að senda sérstaka eftirlitsnefnd til þess að fylgjast með kosningunum. Í niðurstöðum skýrslanna eru dönsk yfirvöld þó hvött til þess að taka til skoðunar ábendingar sem fram hafi komið um meðferð kærumála (*e. appeals process*).

6.2 Noregur

6.2.1 Kosningalöggjöf

Ákvæði 49.–59. gr. norsku stjórnarskrárinnar geyma meginákvæðin um kosningar til norska Stórþingsins, sem síðan eru nánar útfærð í lögum um kosningar til norska Stórþingsins, til fylkisþinga og sveitarstjórna, nr. 57 frá 28. júní 2002 (*n. Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven)*). Í Noregi hafa ekki verið sett almenn lög eða lagaákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur.

Fulltrúar vinnuhópsins fylgdust með sveitarstjórnarkosningunum sem fram fóru 14. september 2015. Í fylgiskjali 7, Sveitarstjórnarkosningar í Noregi 2015, greinargerð um kynnisferð, október 2015, er greint frá ferðinni auk þess sem þar er lýst skipulagi og framkvæmd kosninganna.

Umfjöllunin hér á eftir er miðast við norsku kosningalögin.⁹⁰

6.2.2 Skipulag og stjórnsýsla

6.2.2.1 Landfræðileg skipting

Við kosningar til norska Stórþingsins eru landinu skipt í 19 kjördæmi (*n. valgdistrikt*) sem svarar fylkjunum, þ.m.t. er sveitarfélagið Osló sem er eitt fylki. Til norska Stórþingsins eru kosnir 169 þingmenn. Fjöldi þingmanna skiptist eftir stærð fylkjanna og fjölda íbúa þar. Af þeim eru 150 kjördæmakjörnir en 19 eru kjörnir fyrir hvert fylki sem jöfnunarþingmenn (*n. utjevningsmandater*).

Norsk stjórnskipun gerir *ekki* ráð fyrir að hægt sé að rjúfa þing og efna til kosninga fyrir lok kjörtímabilsins. Kosningar til Stórþingsins fara því ávallt fram á mánudegi í september í lok kjörtímabilsins, venjulegast annan mánudag í september,

⁸⁸ Sjá hér skýrslu stofnunarinnar 19. september um úttekt hennar 24. og 26. ágúst í aðdraganda kosninga til Þjóðþingsins 15. september 2011. (Denmark General elections 15 September 2011 OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 24.–26. ágúst 2011, 19 September 2015).

⁸⁹ Sjá hér skýrslu stofnunarinnar 1. júní 2015 um úttekt hennar 24. og 26. ágúst í aðdraganda kosninga til Þjóðþingsins 15. september 2011. (Denmark, Early general elections 18. júní 2015 OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 5.–8. maí 2015, 1 June 2015.)

⁹⁰ Við umfjöllunina er einkum stuðst við umfjöllun á norska kosningavefnum valg.no: Den norske valgordningen i hovedtrekk, sótt 18. mars 2016. Fylgir umfjöllunin jafnframt með fylgiskjali 7.

sbr. greinar 9-1 og 9-2 í norsku kosningalögunum. Kosning til sveitarstjórna og fylkisþinga fara einnig fram í september en á miðju kjörtímabil Stórþingsins.

6.2.2.2 Stjórnsýsla kosninga

Eftir kosningarnar til norska Stórþingsins 2013 fer kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) með yfirstjórn kosningamála. Verkefni ráðuneytisins er að annast upplýsingagjöf og leiðbeiningar auk þess að setja stjórnvaldsfyrirmæli um nánari framkvæmd einstakra ákvæða laganna. Ráðuneytið ber einnig ábyrgð á að samdar séu kjörskrár og að þeim sé haldið við og að kjósendur fá send kjörkort, sbr. grein 2-3.

Sumarið 2014 ákvað norska ríkisstjórnin að komið yrði á fót sjálfstæðri kosningastofnun (*n. valgdirektoratet*) er tæki við kosningaverkefnum ráðuneytisins, en heyrði undir málefna sviði þess. Stofnunin tók til starfa fljótlega eftir sveitarstjórnarkosningarnar í september 2015. Skrifstofa hennar var formlega opnuð í Tønsberg 1. janúar 2016. Í tilkynningu ríkisstjórnarinnar kemur fram að stofnunin annist málefni kosninga og beri ábyrgð á þeim en það væri í samræmi við þá alþjóðlegu þróun að efla traust og trúverðuleika á framkvæmd kosninga⁹¹, og með því væri sköpuð fjarlægð frá pólitískri starfsemi ráðuneytisins. Stofnuninni er ætlað styðja sveitarfélögin og fylkin við undirbúning og framkvæmd kosninga og bera ábyrgð á upplýsingum til kjósenda og fræðslu til sveitarfélaganna og fylkjanna. Stofnuninni er enn fremur ætlað að taka saman upplýsingar um kosningar, ýmsar athuganir og mat á rekstri EVA—rafrænu umsýslukerfi (*n. valgadministrasjonssystemet EVA*) sem yfirvöld kosninga nota við framkvæmd kosninganna. Á bls. 5 í fylgiskjali 7 er kerfinu lýst nánar.⁹²

Í hverju sveitarfélagi er yfirkjörstjórn (*n. valgstyre*) sem kosin er af sveitarstjórn. Kjörstjórnin ber ábyrgð á framkvæmd kosninganna í sveitarfélaginu. Fari atkvæðagreiðsla fram á fleiri en einum stað í sveitarfélaginu skal þriggja manna undirkjörstjórn (*n. stemmestyre*) stýra framkvæmd atkvæðagreiðslunnar á hverjum stað. Við hverjar kosningar til Stórþingsins kys fylkisþingið fylkiskjörstjórn (*n. fylkesvalgstyre*). Fylkiskjörstjórnin tekur saman niðurstöður kosninga í sveitarfélögum í fylkingu og annast uppgjör þeirra. Þegar kosningar til Stórþingsins eiga sér stað skipar konungur (ríkisstjórnin) sérstaka nefnd sem tekur til landsins (*n. Riksvalgstyre*), einkonar landskjörstjórn. Landskjörstjórnin reiknar út, skiptir og úthlutar 19 jöfnunarþingsætum. Nefndin fjallar enn fremur um kærur út af undirbúningi og

⁹¹ Vefsíða kommunal- og moderniseringsdepartementet: Det nye valgdirektoratet er offisielt åpnet. Sótt 21. mars 2016.

⁹² Sjá enn fremur vefsíðu kommunal- og moderniseringsdepartementet: Gode tilbakemeldinger i evaluering av valget 2015. Sótt 21. mars 2016.

framkvæmd kosninga, sbr. 4. mgr. greinar 13-1. kosningalaganna. Fundir landskjörstjórnar eru haldir fyrir opnum dyrum, sbr. grein 4-4 kosningalaganna.

6.2.3 Tímafrestrir

Eins og áður segir fara kosningar fram annan mánudag í september í lok kjörtímabilsins. Kosningarnar 2013 fóru fram 9. september.

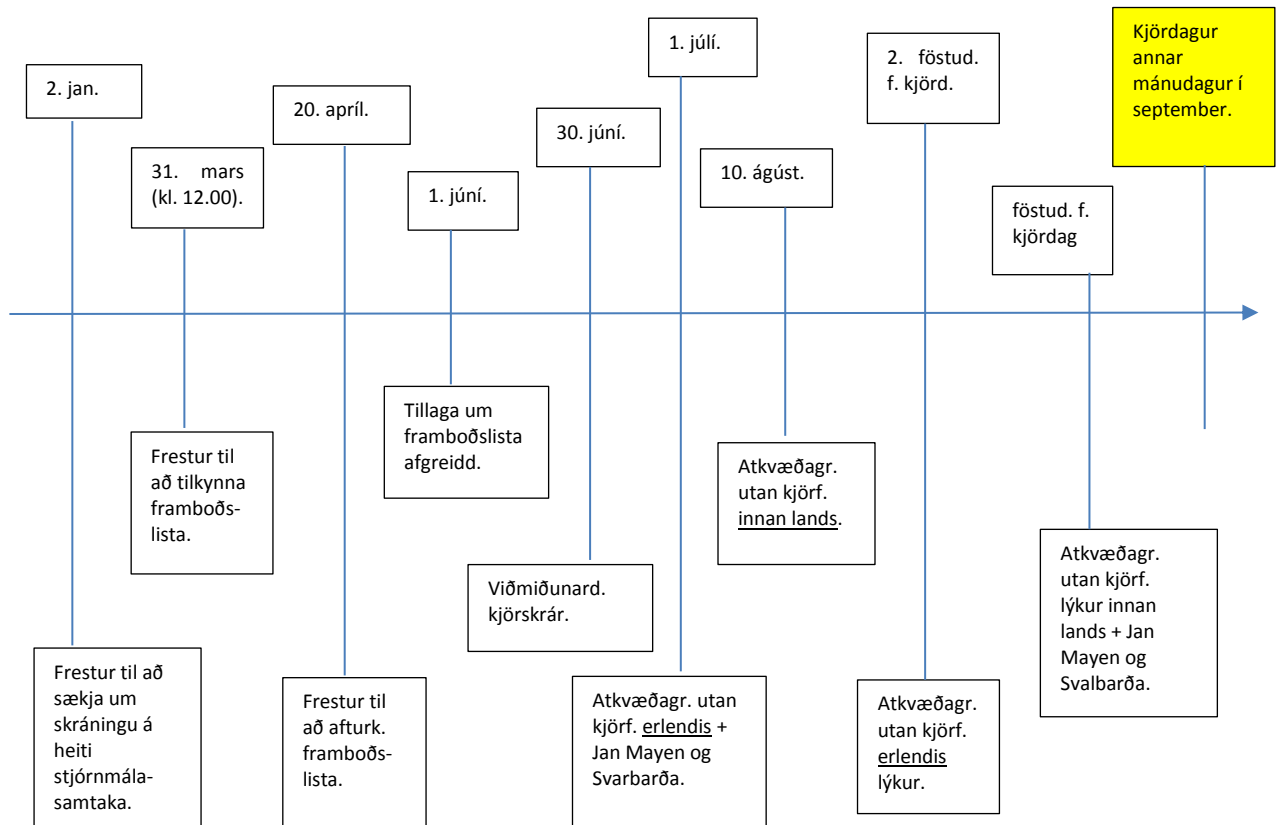
Til þess að geta nýtt sér atkvæðisrétt sinn verður kjósandi að vera á kjörskrá í sveitarfélaginu á kjördag. Kosningarbærir menn eru á kjörskrá í því sveitarfélagi þar sem þeir áttu lögheimili 30. júní. Um skráninguna er nánar fjallað í greinum 2-4 og 2-5 í norsku kosningalögunum.

Frestur til þess að sækja um skráningu á heiti stjórn málasamtaka er til 2. janúar á kosningarári.⁹³ Frestur til þess að tilkynna tillögu að framboðslista er til kl. 12 á hádegi 31. mars á kosningarári. Við sveitarstjórnarkosningar skal tilkynningin berast sveitarstjórn en við kosningar til Stórþingsins skal tilkynningin berast fylkinu (*n. fylkeskommunen*). Heimilt er að afturkalla slíka tilkynningu fram til kl. 12 á hádegi 20. apríl. Fyrir 1. júní skal hlutaðeigandi stjórnvald afgreiða tillögu um framboðslista eða afturköllun hans. Þegar tillögur að framboðslistum hafa verið samþykktar skal yfirkjörstjórn sveitarfélags eða fylkiskjörstjórn birta auglýsingu þar sem fram kemur heiti þeirra lista sem verða í framboði og hvar þeir liggi frammi til sýnis.

Kjósandi sem óskar eftir að greiða atkvæði utan kjörfundar má greiða atkvæði innan lands frá 10. ágúst og þeir sem staddir eru erlendis og á Svalbarða og Jan Mayen frá 1. júlí. Atkvæðagreiðsla innan lands skal ljúka föstudegi fyrir kjördag og erlendis annan föstudag fyrir kjördag. Kjósandi ber sjálfur ábyrgð á að greiða atkvæði svo tímanlega að það geti borist kjörstjórn sveitarfélagsins fyrir kl. 21 á kjördaginn. Kjósandi sem dvelur í landinu og á þess ekki kost að greiða atkvæði á þeim tíma sem atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fer fram getur greitt atkvæði í sveitarfélagi frá 1. júlí og þar til atkvæðagreiðslan hefst 10. ágúst.

⁹³ Sbr. 3. mgr. 3. gr. laga nr. 102/2005 (lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven)).

Tímáfrestir við kosningar til Stórbingsins, fylkisþinga og sveitarstjórna.



6.2.4 Kjörskrárgerðin

Um kjörskrárgerðina (*n. manntalsføringen*) er fjallað í 2. kafla kosningalaganna. Til þess að geta kosið á kjördag verður kjósandi að vera á kjörskrá í sveitarfélaginu. Kjósendur eru skráðir á kjörskrá í því sveitarfélagi þar sem þeir eiga lögheimili (*n. bostedsadresse*) 30. júní, sbr. 1. mgr. greinar 2-4. Kjósendur sem búsettir hafa verið erlendis skemur en 10 ár eru teknir á kjörskrá í því sveitarfélagi þar sem þeir voru síðast skráðir með lögheimili. Einstaklingar sem ekki hafa verið skráðir með lögheimili í landinu einhvern tíma á síðustu 10 árum fyrir kjördag eru ekki teknir sjálfkrafa á kjörskrá en geta eigi að síður sótt um það hjá yfirkjörstjórn þess sveitarfélags þar sem þeir voru síðast með skráð lögheimili. Með umsókn verður að fylgja sönnun þess að viðkomandi sé enn norskur ríkisborgari. Sérregla er um stafsfolk utanríkisþjónustunnar og fjölskyldur þeirra. Þessir kjósendur eru teknir á kjörskrá í því sveitarfélagi þar sem þeir voru síðast skráðir með lögheimili óháð lengd dvalar í útlöndum. Um þetta starfsfolk gildir einnig

sú sérregla að það er tekið á kjörskrá jafnvel þótt það hafi aldrei verið skráð með lögheimili í landinu en í slíkum tilvikum er það tekið á kjörskrá í sveitarfélagi Oslóar, sbr. 4. mgr. greinar 2-4. Þeir sem dveljast á Svalbarða eða Jan Mayen eru á kjörskrá í því sveitarfélagi sem þeir áttu síðast lögheimili.

Samkvæmt grein 2-3 ber ráðuneytið ábyrgð á gerð kjörskrár og að henni sé viðhaldið á grundvelli upplýsinga frá þeim stjórnvöldum sem annast íbúaskráningu. Skattfyrivöld (*n. Skattedirektoratet*) annast íbúaskráningu í Noregi. Ráðuneytið sér til þess að öll sveitarfélög fái kjörskrá yfir þá sem eiga kosningarrétt í sveitarfélaginu. Samin er sameiginleg kjörskrá fyrir kosningar til fylkisþings og til sveitarstjórna. Síðasta uppfærsla á kjörskránni á sér stað laugardaginn fyrir kjördag. Í framkvæmd er það kjörstjórn í hverju sveitarfélagi sem sér til þess að allir sem skráðir eru á kjörskrá í sveitarfélaginu fái sent kjörkort.

Drög að kjörskránni skulu liggja frammi almenningi til sýnis (*n. til ettersyn*) fram að kjördegi, sbr. grein 2-6. Hver sá sem telur sig eða einhvern annan rangt (*n. feilaktigt*) skráðan eða vanta á skrána getur krafist þess að kjörstjórnin (*n. valgstyret*) leiðrétti mistökin. Kjörstjórnin auglýsir stund og stað fyrir framlagningu kjörskrárinnar og veitir upplýsingar um það hvernig megi krefjast leiðréttingar á skránni. Kjörstjórnin skal um leið og leiðrétting er gerð á kjörskrá tilkynna þeim sem í hlut á, sbr. grein 2-8. Með bréfi 2. mars 2015 ákvað ráðuneytið (KMD)⁹⁴ með heimild í grein 15-1 að fela 27 sveitarfélögum að nota í tilraunaskyni merkingar í rafræna kjörskrá við sveitarstjórnarkosningarnar 2015. Ráðuneytið setti sérstök fyrirmæli (*n. forskrift*) um tilraunaverkefnið 18. júní 2015, nr. 738/2015, þar sem lýst er nánar merkingum í rafrænu kjörskrána og hvernig bregðast skuli við rafmagnsleysi- eða truflunum á fjarskiptum. Um kjörskrárgerðina og merkingar í rafræna kjörskrá er fjallað nánar í fylgiskjali 7.

6.2.5 Aðgangur að kjörskrárstofnunum og kjörskrárupplýsingum

Samkvæmt grein 15-4 gilda ákvæði norsku stjórnisýslulaganna um þagnarskyldu með sama hætti um kosningar. Jafnframt er tekið fram að sá sem aðstoðar kjósanda við kosningarathöfnina og fær vitneskju um hvernig hann hefur kosið hvíli þagnarskylda um það. Þá er tekið fram í 2. mgr. 13. gr. reglugerðar nr. 5/2003, *om valg til Stortinget, fylkesting og kommunalestyreter (valgforskriften)*, FOR-2003-01-02-5, að upplýsingar um hvern þann sem undirritað hefur meðmæli með framboðslista, sbr. 2. mgr. greinar 6-3, séu háðar þagnarskyldu og þær verði ekki afhentar öðrum (*n. og skal ikke gis ut*), sbr.

⁹⁴ Bréfið er birt á vefsíðu Kommunal- og moderniseringsdepartementet: Forsøk med elektronisk avkryssing i manntallet på valgdagen – informasjon til forsøkskommunene.

nefnd ákvæði kosningalaganna og stjórnsýslulaga. Jafnframt er tekið fram að upplýsingar um umboðsmann lista séu opinberar.

6.2.6 Stjórnmalasamtök og framboð

Stjórnmalasamtök sem þess óska geta sótt um skráningu hjá sérstakri stofnun *Partiregisteret*. Um skráningu stjórnmalasamtaka er fjallað í *lov om visse forhold vedrørende de politiske partiene (patriloven), nr. 102/2005*. Skráningin er ekki skilyrði þess að mega bjóða fram við kosningar. Við skráninguna fá stjórnmalasamtök á hinn bóginn einkarétt til þess að leggja fram framboðslista undir heiti samtakanna. Kosningalögin geyma enn fremur ákvæði sem eru til hagsbóta fyrir skráð stjórnmalasamtök þegar kemur að uppstillingu framboðslistans. Við kosningar til Stórþingsins geta einungis skráð stjórnmalasamtök fengið úthlutað jöfnunarþingsætum. Með umsókn sinni skulu samtökin leggja fram stofnskrá samtakanna, upplýsingar um þá sem eru í fyrirsvari fyrir þau og koma fram fyrir þeirra hönd í málum samkvæmt kosningalögunum (*n. sentralt i saker etter valgloven*) og yfirlýsingu frá minnst 5000 kosningarbærum kjósendum, um skráningu samtakanna. Umsókn um skráningu verður að berast stofnuninni fyrir 2. janúar ef hún að gilda við kosningar það ár. Þá fæst heiti stjórnmalasamtaka ekki skráð ef hætt er á að heiti þess verði ruglað við heiti annarra skráðra samtaka.

Skráð stjórnmalasamtök og aðrir hópar (*n. grupper*) geta lagt fram lista við kosningar. Við kosningar til Stórþingsins skal senda tilkynningu til fylkisins fyrir kl. 12 á hádegi 31. mars kosningarárið og með saman hætti til sveitarstjórnar þegar um er að ræða kosningar til sveitarstjórnar. Í tilkynningunni skal koma fram heiti stjórnmalasamtakanna eða hópans sem að henni standa, hvaða frambjóðendur eru í framboði og fæðingarár þeirra. Enn fremur hver sé umboðsmaður og varamaður hans sem hafa má samband við ef gera þarf breytingar á framboðslistanum.

Hafi skráð stjórnmalasamtök fengið minnst 500 atkvæði í einu fylki eða minnst 5000 í öllu landinu, við síðustu kosningar til Stórþingsins, er nægilegt að tveir stjórnarmenn í samtökunum, í því fylki eða sveitarfélagi þar sem listinn er boðinn fram, undirriti tilkynninu um framboðið, sbr. 1. mgr. greinar 6-3 kosningalaganna. Hvað varðar önnur framboð til Stórþingsins eða fylkisþings, skulu 500 kosningarbærir kjósendur í fylkinu styðja framboðið. Við kosningar til sveitarstjórnar eru nánari fyrirmæli í b—lið 2. mgr. greinar 6-3, en þá er ávallt nægilegt að 300 kosningarbærir kjósendur í sveitarfélaginu styðji framboðið.

Hægt er að afturkalla framboðslista fram til kl. 12 á hádegi 20. apríl á kosningarári. Framboðslistar skulu lagðir fram til sýnis eftir því sem þeir koma fram og fyrir 1. júní skulu sveitarstjórn eða fylki ákveða hvort fallist verði á framboðslista eða

afturköllun hans. Þegar framboðslistar hafa verið samþykktir eru þeir lagðir fram til sýnis. Sveitarstjórn og eftir atvikum fylki auglýsa í hvaða nafni framboðslisti er boðinn fram (*n. overskriftene*) og hvar hann liggi frammi.

Framboðslistarnir eru síðan stofninn (grunnurinn) að kjörseðlum stjórnámala-samtaka eða þeirra hópa (*n. grupper*) sem bjóða fram. Fylkisstjórnin (*n. fylkesvalgstyret*) í kosningum til Stórþingsins og til fylkisþings og yfirkjörstjórnin (*n. valgstyret*) í kosningum til sveitarstjórna sjá um prentun kjörseðla fyrir atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, sem hefst innan lands 10. ágúst.

Ákvarðanir yfirkjörstjórnar eða fylkiskjörstjórnar um að samþykkja eða hafna framboðslista er heimilt að kæra innan sjö daga eftir að birting á samþykktum listabók-stöfum hefur átt sér stað. Varði málið brot á einkarétti stjórnámala-samtaka til heitis eiga þau samtök jafnframt kærurétt. Um málsmeðferðina fer að öðru leyti eftir 13. kafla kosningalaganna. Hvað varðar kosningar til Stórþingsins skulu kærur berast landskjörstjórninni (*n. rigsvalgstyret*).

6.2.7 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar

Um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar (*n. forhåndsettmegivning*) er fjallað í 8. kafla kosningalaganna. Atkvæðagreiðslan hefst 10. ágúst innan lands og lýkur föstudaginn fyrir kjördag (þ.m.t. atkvæðagreiðslunni á Svalbarða og Jan Mayen). Ef kjördagur er 14. september líkt og í sveitarstjórnarkosningunum 2015 lýkur atkvæðagreiðslunni innan lands föstudaginn 11. september. Atkvæðagreiðslan erlendis, þ.m.t. á Svalbarða og Jan Mayen, hefst 1. júlí og lýkur annan föstudag fyrir kjördag eða 4. september. Kjósandi sem dvelst innan lands en getur ekki kosið á því tímabili sem atkvæðagreiðsla utan kjörfundar er eða á kjördag getur snúið sér til sveitarstjórnar á tímabilinu 1. júlí til 10. ágúst með ósk um að fá að kjósa fyrir fram utan kjörfundar (*n. tidligstemmegivning*). Kjósandi ber sjálfur ábyrgð á að atkvæði hans berist kjörnefndinni fyrir kl. 21 á kjördaginn.

Sveitarfélögin bera ábyrgð á móttöku utankjörfundaratkvæða innan lands. Kjörstjórn ákveður þau húsakynni þar sem kjörfundur fer fram. Venjulegast er um að ræða ráðhús eða þjónustumiðstöðvar á vegum sveitarfélags. Sveitarstjórn er auk þess skylt að taka á móti utankjörfundaratkvæðum sem greidd eru á heilbrigðis- og sjúkrastofnunum í sveitarfélaginu. Þeir sem ekki komast á kjörstað vegna sjúkdóms, eða er það ófært, geta óskað eftir því við kjörstjórn að fá að greiða atkvæði í hemahúsi (*n. ambuleringe stemmegivning*). Við slíka atkvæðagreiðslu skulu minnst tveir kjörstjórar (*n. stemmemottakere*) taka við atkvæðinu.

Mögulegt er að greiða atkvæði í hvaða sveitarfélagi sem er. Kjósandi getur þannig greitt atkvæði í öðru sveitarfélagi en því sem hann býr og er á kjörskrá. Atkvæðaseðilinn er sendur með pósti til lögheimils sveitarfélags kjósandans.

Kjósandi sem ekki hefur verið búsettur í Noregi síðustu 10 ár fyrir kjördag getur sótt um það sérstaklega að vera tekinn á kjörskrá. Það á ekki við um þá sem starfa sem sendiherrar eða sendiráðsmenn eða starfsfólk þeirra. Umsóknin skal fela í sér yfirlýsingu um að kjósandinn sé enn norskur ríkisborgari. Ráðuneytið útbýr umsóknareyðublað á sendiumslagið (*n. omslagskonvolutten*) fyrir atkvæði sem greitt er erlendis. Umsóknina má einnig senda með bréfi.

Í þeim tilvikum þegar kjósandi er búsettur erlendis og á þess ekki kost að mæta til kjörstjóra getur hann greitt atkvæði bréflega (*n. avgi stemme ved brefpost*) án þess að kjörstjóri sé viðstaddur atkvæðagreiðsluna. Kjósandi getur sjálfur annast atkvæðagreiðsluna annaðhvort með því að nota kjörgögn sem hann hefur útvegað sér hjá utanríkisþjónustunni eða kjörstjóra eða með því að notast við eigin kjörseðil og umslög. Bréfkosning getur einungis átt við í sérstökum tilfellum fyrir kjósendur sem ella hefðu ekki átt þess kost greiða atkvæði.

Að loknum merkingum kjósandans brýtur hann seðilinn saman þannig að enginn sjái hvaða framboðslista hann hefur kosið. Kjósandi sem er á kjörskrá í sveitarfélaginu leggur atkvæðaseðilinn sjálfur í atkvæðakassann (*n. urne*) eftir að hann hefur verið stimplaður og kjörstjóri merkt við hann í kjörskrána. Ekki er þá notað kjörseðilsumslag eða annað umslag utan um það. Hins vegar er gert ráð fyrir því að ef rafmagnslaust verður eða fjárskiptasamband liggur niðri sé seðilinn ekki lagður í atkvæðakassann. Eftir að seðillinn hefur verið stimplaður leggur kjósandinn hann sjálfur í kjörseðilsumslag og límir aftur. Kjörstjóri leggur síðan kjörseðilsumslagið með kjörkortinu í annað umslag (*n. beredskapskonvolutt*). Þegar atkvæði er greitt af kjósanda sem er á kjörskrá í öðru sveitarfélagi er atkvæðið ekki lagt í atkvæðakassann. Eftir að kjörseðilinn hefur verið stimplaður leggur kjósandinn hann í kjörseðilsumslag og límir aftur. Kjörstjóri leggur kjörseðilsumslagið ásamt kjörkortinu í sendiumslag. Það er síðan sent til þess sveitarfélags þar sem kjósandinn er á kjörskrá.

Stimpill sem notaður er við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar skal auðkenndur frá stimpli sem notaður er á kjördag, sbr. 7. mgr. greinar 8-4. Tekið er fram að ekki skuli koma fram á stimpli í hvaða sveitarfélagi atkvæðið er greitt og að atkvæðakassi sem notaður er við atkvæðagreiðsluna skuli innsiglaður (*n. forseget*).

Við kosningar til Stórpingsins 2013 voru samtals atkvæði 2.836.029 greidd. Þar af voru 855.255 atkvæði greidd utan kjörfundar eða 30,2% sem var aukning um 1,8 prósentustig frá kosningunum 2009. Auð og ógild atkvæði greidd utan kjörfundar voru 5.326.

Við athugun landskjörstjórnar á framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar við kosningar 2013 kom í ljós að umtalsverður fjöldi utankjörfundaratkvæða kom fram eftir lokun kjörfundar. Í framhaldi af fyrirspurn ráðuneytisins til 376 sveitarfélaga kom í ljós að 1.653 atkvæði bárust eftir lok kjörfundar. Ekki bárust svör frá öllum sveitarfélögum og skráning slíkra atkvæða var ekki markviss. Tilmæli landskjörstjórnarinnar í kjölfarið voru þau að vandað yrði betur til skráningar hjá kjörstjórnnum sveitarfélaga og fylkiskjörstjórnnum.⁹⁵

6.2.8 Kjörfundur

Um kjörfundinn og um kosningarathöfnina eru ákvæði í 7. kafla kosningalaganna. Kjörstjórnin auglýsir hvenær og hvar atkvæðagreiðslan fari fram á kjördaginn. Sveitarstjórn getur ákveðið að kjörfundur hefjist á sunnudeginum fyrir hinn opinbera kjördag, sbr. grein 9-2. Á kjördaginn má enginn kjörstaður vera opin lengur en til kl. 21.00. Hafi kjósendur sem þá eru mættir á kjörstað ekki greitt atkvæði og standi atkvæðagreiðslan enn yfir geta kjósendur gefið sig fram og greitt atkvæði, sbr. nánar grein 9-7. Kjósandi getur aðeins greitt atkvæði einu sinni. Hafi kjósandi t.a.m. kostið utankjörfundar með réttum hætti (*n. avgitt godkjent stemmagjöning*) getur hann ekki greitt atkvæði á kjörfundi, sbr. greinar 10-1a og 10-2.

Sveitarstjórn, eða yfirkjörnefnd samkvæmt ákvörðun sveitarstjórnarinnar, ákveður skiptingu sveitarfélagsins í kjördeildir (*n. stemmekretser*).

Í grein 9-4 eru fyrirmæli sem er ætlað að tryggja að kosningin fari fram án truflunar (*n. ordensregler*).

Kjósendur greiða atkvæði eftir því sem þeir mæta á kjörstað. Athöfnin fer þannig fram að kjósandi gengur að kjörklefa þar sem fyrir eru kjörseðlar fyrir hvert og eitt framboð. Eftir að hafa greitt atkvæði gefur kjósandi sig fram hjá starfsmanni kjörstjórnar og framvísar kjörkort og eftir atvikum persónuskilríkjum ef þörf er á. Þegar merkt hefur verið við kjósandann í kjörskránni er kjörseðillinn stimplaður og kjósandinn leggur hann í atkvæðakassann í viðurvist starfsmann kjörstjórnarinnar. Nánari fyrirmæli um kosningarathöfnina eru í grein 9-5.⁹⁶

Í reglum ráðuneytisins (KMD) nr. 738/2015, er tók til tilraunar með rafræna kjörskrá í 27 sveitarfélögum, kemur fram að ákvæði 9-5 í kosningalögunum eigi með samsvarandi hætti við um merkingar í hina rafrænu kjörskrá. Samkvæmt 3. gr. reglnanna skal þriggja manna kjörstjórnin (*n. stemmestyret*) merkja í rafrænu kjörskrána við nafn kjósenda sem eru á kjörskrá í viðkomandi kjördeild (*n. krets*) og þá

⁹⁵ Innst. 1 S (2013–2014) Innstilling til Stortinget fra fullmaktskomiteen om representantenes fullmakter, bls. 12–14.

⁹⁶ Sjá enn fremur lýsingu á kosningarathöfninni í fylgiskjali 7, bls. 11.

sem búsettir eru í annarri kjördeild í sveitarfélaginu. Kjósendur sem ekki eru á kjörskránni í þeirri kjördeild þar sem atkvæðagreiðslan fer fram afhenda kjörstjórninni atkvæðaseðilinn sem stimplar hann með opinberum stimpli. Kjósandinn leggur atkvæðaseðilinn síðan sjálfur í atkvæðakassann.

Í 4. gr. reglna ráðuneytisins er því nánar lýst hvernig bregðast skuli við liggi rafræn kjörskrá niðri vegna rafmagnsleysis eða fjarskiptatruflunar. Við slíkar aðstæður er tekið upp annað verklag sem nánar er lýst í greininni og samsvarar atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Kjósandi leggur atkvæði sitt, sem hefur verið stimplað, í umslag sem kjörstjórnin tekur við og leggur ásamt kjörkortinu í appelsínugult ytra umslag (*n. oransje beredskapskonvolutt*). Kjósandi leggur síðan umslagið í sérstakan atkvæðakassa. Þegar rafmagn eða samband er komið á að nýju er það verklag lagt af og merkt er við þá kjósendur sem þannig hafa kosið í kjörskrána með hefðbundnum hætti.

6.2.9 Gildi kosninga og kosningakærur

Samkvæmt 55. gr. norsku stjórnarskrárinnar sæta ákvarðanir kjörstjórna um kosningarrétt og réttinn til þess að nýta sér þann rétt við kosningar endurskoðun Stórþingsins. Leiðir þetta enn fremur af grein 13-1 kosningalaganna. Um slík kærumál skal landskjörstjórnin veita þinginu umsögn. Af þessu leiðir enn fremur að landskjörstjórnin úrskurðar um önnur atriði er lúta að undirbúningi og framkvæmd kosninganna. Landskjörstjórnin sendir þinginu ákvarðanir sínar í einstökum kærumálum. Þingið getur endurskoðað (*n. overprøve*) ákvarðanir landskjörstjórnarinnar við umfjöllun sína um gildi kosninganna, sbr. 64. gr. stjórnarskrárinnar.⁹⁷ Um endurskoðun á gildi kosninga og kosningakærur er fjallað í 13. kafla kosningalaganna.

Kærufrestur er sjö dagar frá kjördegi. Kæran skal vera skrifleg og send kjörstjórn sveitarfélags, kjörstjórn fylkis, fylkismanninum, ráðuneytinu eða skrifstofu Stórþingsins. Þingið tekur við kærnum kjósenda út af kosningarrétti og réttinum til þess að nýta þann rétt sinn. Landskjörstjórnin tekur við öðrum kærnum.

Allir þeir sem eiga kosningarrétt geta kært undirbúning og framkvæmd kosninganna í því fylki eða sveitarfélagi þar sem þeir eru á kjörskrá. Varði kæran ágreining um rétt til þess að fá að greiða atkvæði, á sá sem ekki var tekinn á kjörskrá einnig kærurétt. Engar sérstakar takmarkanir eru á því hvað geti fallið undir undirbúning og framkvæmd kosninganna.

⁹⁷ Innst. 1 S (2013–2014). Innstilling til Stortinget fra fullmaktskomiteen om representantenes fullmakter, bls. 5–6.

Við sveitarstjórnarkosningar og kosningar til fylkisþings skal uppgjör kosninganna staðfest af sveitarstjórn eða fylkisþinginu. Ef um er að ræða mistök sem ekki verða leiðrétt og hafa þýðingu fyrir úrslit kosninganna skulu kosningarnar metnar ógildar. Þegar svo er fær ráðuneytið tilkynningu, sem verður til þess að það fyrirskipar nýjar kosningar. Við kosningar til fylkisþingsins getur ráðuneytið fyrirskipað nýjar kosningar jafnvel þó að mistökin varði ekki öll sveitarfélögin í fylkinu.

6.2.10 Kosningaeftirlit

Samkvæmt grein 15-10 í norsku kosningalögunum getur ráðuneytið samþykkt (*n. akkreditere*) innlenda og erlenda eftirlitsmenn á vegum stofnana eða samtaka til þess að fylgjast með framkvæmda kosninga til Stórþingsins eða til sveitarstjórna og fylkisþinga. Tekið er fram að sveitarstjórnnum sé skylt að taka á móti eftirlitsmönnum og greiða fyrir störfum þeirra.

Í skýrslu ÖSE/ODIHR frá 16. desember 2013 um kosningar til Stórþingsins 9. september 2013 er farið yfir framkvæmd kosninganna. Meðal þess sem kom til sérstakrar skoðunar var framkvæmd rafrænnar atkvæðagreiðslu yfir internetið, en Stórþingið hafði samþykkt í apríl 2013 að halda áfram tilraunum með rafrænar atkvæðagreiðslur við kosningar til Stórþingsins í september 2013. Í niðurstöðum skýrslunnar er, auk athugasemda er lúta að framkvæmd rafrænna kosninga, beitingu nýrrar tækni, m.a. bent á að brýnt sé að kveðið sé á um rétt til þess að skjóta málefnum, er lúta að kosningum, til bærs dómstóls (*n. kompetent domstol*).

6.3 Svíþjóð

6.3.1 Kosningalöggjöf

Grundvallarákvæðin um kosningar til sænska þjóðþingsins, Ríkisdagsins, (*s. riksdagen*) eru í 3. kafla sænsku stjórnarskrárinnar (*s. regeringsformen, SFS 1974:152*) með síðari breytingum og einnig í 2. kafla þingskapa Ríkisdagsins (*s. riksdagsordning (2014:801) SFS 2015:382*). Samsvarandi ákvæði eru um kosningu fulltrúa til sveitarstjórna og landsþings í sveitarstjórnarlögum (*s. kommunallagen SFS 1991:801*).

Í sænsku kosningalögunum (*s. valförordningen, SFS 2005:874*) eru að auki almenn ákvæði um undirbúning og framkvæmd kosninga. Samkvæmt 1. kafla 1. gr. laganna taka lögin til kosninga til Ríkisdagsins, kosningu fulltrúa til landsþings og sveitarstjórna auk kosninga til Evrópuþingsins. Á grundvelli kosningalaganna er í kosningareglugerðinni (*s. valforordningen, SFS 2005:874*) fyrirmæli um framkvæmd kosninga og um heimildir *Valmyndigheden*, miðlægt stjórnvald sem nær til landsins

alls,⁹⁸ til þess að setja almenn fyrirmæli um einstök atriði er lúta að framkvæmd kosninga. Um kosningar til Evrópuþingsins eiga einnig við tilskipanir og ákvarðanir Evrópusambandsins.⁹⁹ Sérstök löggjöf hefur enn fremur verið sett um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, sem taka annars vegar til landsins alls (s. *folkomröstningslag, SFS 1979:369*) og hins vegar til sveitarfélaga (s. *om kommunal folkomröstningar, SFS 1994:692*). Loks er sérstök löggjöf um kosningar til Samþingsins (*samatigslagen SFS 1992:1433 og föordning (SFS 2008:1280) om val til samatinget*).

Umtalsverðar breytingar voru gerðar á sænskri kosningalöggjöf á árunum 2013–14, er koma að meginstefnu til framkvæmda við næstu almennu kosningar 2018.¹⁰⁰ Verður vikið nánar að þessum breytingum hér á eftir þar sem við á.

Í umfjölluninni hér á eftir er byggt á framangreindum réttarheimildum auk efnis sem er að finna á vef *Valmyndigheten*: www.val.se

6.3.2 Skipulag og stjórnsýsla

6.3.2.1 Landfræðileg skipting

Við kosningar til Ríkisdagsins og til landsþings og sveitarstjórna er landinu skipt í kjördæmi (s. *valkretsar*) og kjördeildir (s. *valdistrikt*). Kosnir eru 349 þingmenn þar af eru 310 kjördæmakjörnir (s. *fasta valkretsmandater*) og 39 jöfnunarþingmenn (s. *udjäfningsmandat*).

Í kosningum til Ríkisdagsins er landinu skipt 29 kjördæmi, sbr. 2. kafla 2. gr. kosningalaganna. Eru þau almennt nefnd lén (s. *län*), sbr. þó Stokkhólm sem er 1. kjördæmi og nefnist *Stocholms kommun*. Undir einstök lén geta heyrt fleiri en eitt sveitarfélag eftir stærð kjördæmisins.

Í síðasta lagi 30. apríl á því ári þegar almennar kosningar fara fram tilkynnir Valmyndigheten þingmannafjölda hvers kjördæmis. Fjöldi kjördæmasæta hvers kjördæmis ræðst nánar af fjölda kosningarbærra manna í kjördæminu að teknu tilliti til fjölda kjördæmasæta í landinu. Þannig er miðað við að fjöldi þingsæta

⁹⁸ Samkvæmt 3. kafla 1. gr. kosningalaganna skal komið á fót miðlægu „kosningastjórnvaldi“ (s. *central valmyndighet*) sem fari með stjórn kosningamála í Svíþjóð. Í 2. gr. kosningareglugerðarinnar er *Valmyndigheten* hið miðlæga „kosningastjórnvald“. Til samanbrúðar má segja að *Valmyndigheten* fari með verkefni sem hér á landi eru í höndum innanríkisráðuneytis, landskjörstjórnar og að hluta til yfirkjörstjórna.

⁹⁹ Sjá t.a.m. ákvæði 190. gr. Rómarsáttmálans um kosningar til Evrópuþingsins og 191. gr. um stjórnmalasamtök sem starfa á Evrópuvísu.

¹⁰⁰ Vinna við endurskoðun laganna hófst 2011 (Dir. 2011:97) þar sem þingskipaðri nefnd var falið að fara yfir ákveðna hluta kosningalöggjafarinnar. Skilaði nefndin tveimur skýrslum SOU 2012:94. *Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier og kandidater*, og SOU 2013:24 *E-röstning och andra valfrågor*. Á grundvelli vinnu nefndarinnar voru lögð fram fjögur lagafrumvörp sem samþykkt voru í sænska þinginu, sjá nánar vefsíðu Valmyndighenden: www.val.se.

stjórnmalasamtaka sé í sem mestu samræmi við fjölda atkvæða sem samtökin fengu í síðustu kosningum, eins og nánar er lýst í 4. kafla 3. gr. kosningalaganna.

Hverju sveitarfélagi er jafnframt skipt í kjördeildir, sbr. 3. kafla 16. gr. kosningalaganna. Af 17. gr. sama kafla laganna leiðir jafnframt að almennt er miðað við að í hverri kjördeild séu 1000–2000 kosningarbærir einstaklingar. Heimilt er að víkja frá þessum fjölda eins og nánar er lýst í ákvæðinu. Á grunvelli tillagana sveitarstjórnar ákveður kjörstjórn kjördæmisins (s. *länsstyrelsen*) skiptingu sveitarfélagsins í kjördeildir.

6.3.2.2 Stjórnsýsla kosninga

Valmyndigheten, sbr. 1. kafla 1. gr. kosningalaganna og 2. gr. kosningareglugerðarinnar, ber ábyrgð á að undirbúa og samræma framkvæmd kosninga og þjóðaratkvæðagreiðslna. Stofnunin viðheldur og þróar hugbúnað fyrir alla þá sem koma að framkvæmd kosninga. Í verkefnum hennar felst jafnframt að útbúa kjörskrár, kjörkort, kjörseðla og annað efni um kosningar. Veita kjósendum upplýsingar um kosningarrétt þeirra og veita fræðslu og þjálfun til þeirra sem koma að framkvæmd kosninga. Enn fremur að taka við tilkynningum stjórnmalasamtaka um þátttöku í kosningum og skrá heiti þeirra. *Valmyndigheten* er stýrt af fimm manna nefnd, skipaðri formanni og fjórum öðrum nefndarmönnum. Dagleg stjórn er í höndum sérstakrar skrifstofu (s. *Valmyndighetens kansli*), sem stýrt er af framkvæmdarstjóra (s. *kanslichef*). Hjá stofnuninni starfa 17 starfsmenn (júní 2016).

Frá og með 1. apríl 2016 hafa skattyfirvöld (s. *skattverket*) séð *Valmyndigheten* fyrir skrifstofuaðstöðu. Þeir starfsmenn sem starfa fyrir *Valmyndigheten* eru ráðnir til skattyfirvalda.¹⁰¹ *Valmyndigheten* kemur því ekki fram gagnvart starfsmönnum sem stjórnandi í skilningi vinnuréttar.

Sérstök kjörstjórn (s. *länsstyrelse*) er yfir hverju kjördæmi, sem annast m.a. uppgjör kosninga innan þess. Kjörstjórnin er enn fremur ábyrg fyrir þjálfun og fræðslu til kjörnefnda (s. *valnämnden*) í þeim sveitarfélögum sem eru innan kjördæmisins. Kjörnefndir eru staðbundin stjórnvöld í hverju sveitarfélagi (s. *lokal valmyndighet*) og bera ábyrgð á framkvæmd kosninga í sveitarfélaginu. Þær skipa jafnframt kjörstjóra (s. *röstmottagare*) fyrir hverja kjördeild, minnst fjóra í hverju kjördæmi, og útvega kjörstaði fyrir atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og á kjörfundi. Auk þess sér nefndin til þess að öll nauðsynleg kjörgögn séu til staðar þegar kosning fer fram. Kjörnefndin veitir

¹⁰¹ www.val.se/om_oss/det_har_gor_vi/index.html. Sótt 7. júní 2016. Sjá enn fremur um störf *Valmyndigheten* og samskipti hennar við skattstofuna: Förordning (2007:977) med instruktion för Valmyndigheten.

jafnframt bráðabirgðaupplýsingar um atkvæðagreiðsluna að kvöldi kjördags og í vikunni eftir kjördag.

Kærunefnd kosningamála (*s. valprövningsnämnden*) fjallar um kærur út af gildi kosninga til Ríkisdagsins, til landsþings og sveitarfélaga, til Samþingsins og til Evrópuþingsins.¹⁰² Úrskurðir nefndarinnar eru endanlegir og verður ekki skotið annað. Sjá nánar umfjöllun um nefndina í kafla 7 hér á eftir.

6.3.3 Tímastærir

Í kosningum til Ríkisdagsins eru tímastærir með tvennum hætti, annars vegar eru almennrar kosninga (*s. almánna val*), sem fram fara annan sunnudag í september fjórða hvert ár, sbr. 2. kafla 2. gr. sænsku þingskapanna og 3. kafla 3. gr. sænsku stjórnarskrárinnar, og hins vegar aukakosningar (*s. extra val*), sem fram fara á milli almennra kosninga.

Samkvæmt 2. kafla, 2. gr. sænsku þingskapanna eru almennar kosningar til Ríkisdagsins haldnar í september. Um aukakosningar eru fyrirmæli í 3. kafla 11. gr. og 6. kafla 5. gr. sænsku stjórnarskrárinnar. Slíkar kosningar fara fram samkvæmt ákvörðun ríkisstjórnar fyrir lok kjörtímabils og felur í sér að þing er rofið milli almennra kosninga. Eftir að þing hefur verið rofið skal boða til kosninga innan þriggja mánaða. Aukakosningar geta einnig átt sér stað þegar þingið hefur í fjörgang hafnað tillögu forseta þingsins um skipun forsætisráðherra.¹⁰³ Ekki er ástæða til þess að rekja hér frekar lagaákvæði um aukakosningar.

Undirbúningur kosninga fyrir almennar þingkosningar hefst 1. mars árið fyrir kosningarnar. Þá fer *Valmyndigheten* yfir tölfræðiupplýsingar um þá sem eiga kosningarrétt. Upplýsingarnar eru notaðar til þess að skipta sveitarfélögum í kjördæmi og kjördeildir. Fyrir 31. október skal lokið við að ákveða mörk kjördæma og fyrir 1. desember mörk kjördeilda. Þá skulu stjórnálagasamtök tilkynna fyrir lok janúar á kosningarári, að kjörseðlar þeirra munu liggja frammi á öllum kjörstöðum. Slíkt á aðeins við um stjórnálagasamtök sem hlutu meira en 1% atkvæða á landsvísi í tvennum síðustu kosningum eða eiga fulltrúa á landsþingi eða í sveitarstjórn.

Stjórnálagasamtök skulu fyrir lok febrúar sækja um skráningu á heiti (*s. partibeteckening*) þeirra til *Valmyndigheten*. Í apríl er sérstaklega auglýst annars vegar hver sé síðasti dagur sem stjórnálagasamtök með skráð heiti hafa til þess að tilkynna frambjóðendur sína og hins vegar hver sé lokadagur þess að hægt er að óska eftir afhendingu kjörseðla, þetta er þó aldrei síðar en 45 dögum fyrir kjördag.

¹⁰² Sbr. 3. kafla 12. gr. sænsku stjórnarskrárinnar, Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

¹⁰³ Sjá nánar 3. kafla 11. gr. og 6. kafla 5. gr. sænsku stjórnarskrárinnar, Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform.

Síðasti dagur fyrir *Valmyndigheten* til að tilkynna um fjölda fastra kjördæmissæta í kosningum til Ríkisdagsins er 30. apríl. Um 50 dögum fyrir kjördag eru kjörkort send kjósendum erlendis og 45 dögum fyrir kjördag má hefja bréfa kosningu (s. *brevröst*).

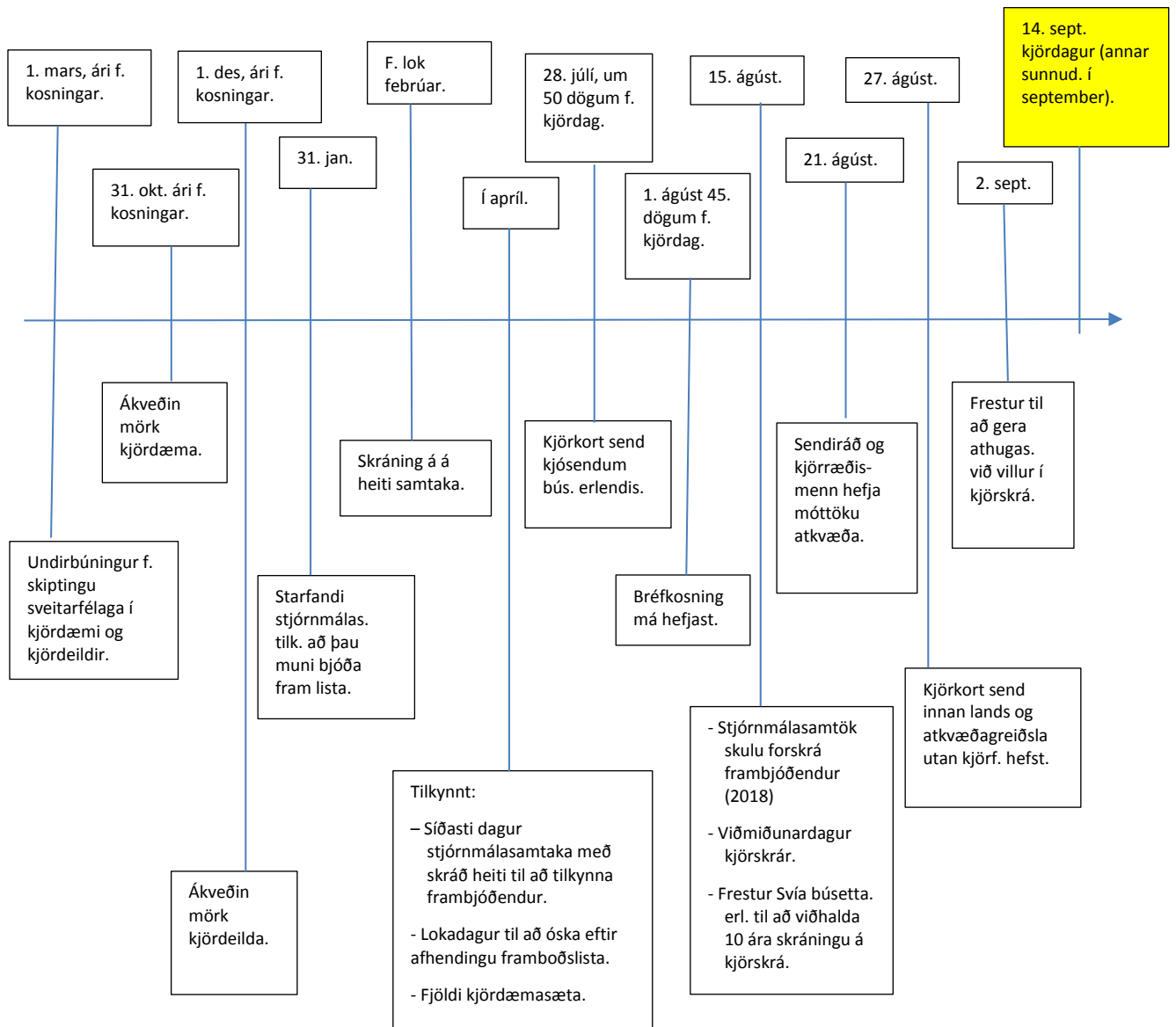
Frá og með kosningum 2018 skulu stjórn málasamtök hafa forskráð (s. *föranmält*) frambjóðendur sína 30 dögum fyrir kjördag. Sami dagur er viðmiðunardagur kjörskrár og einnig sá frestur sem Svíar búsettir erlendis lengur en 10 ár hafa til þess að sækja um til skattfirvalda að verða teknir á kjörskrá. Sendiráð og kjörræðismenn hefja móttöku atkvæða 24 dögum fyrir kjördag. 18 dögum fyrir kjördag fá kjósendur búsettir í Svíþjóð sent kjörkort og atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefst (s. *förtidsröstning*). Frestur kjósanda til þess að gera athugasemdir við villur í kjörskrá rennur út 12 dögum fyrir kjördag.

Kjörstaðir eru opnir milli kl. 8 og 20. Á vissum kjörstöðum er kjörfundur þó styttri.

Síðasti dagur sem *Valmyndigheten* tekur við atkvæðum greiddum með bréfpósti er dagurinn eftir kjördag.

Frestur til þess að kæra kosningarnar til kærunefndar kosningamála er 10 dagar eftir kjördag.

Tímastærir við kosningar til Ríkisdagsins.



6.3.4 Kjörskrárgerðin

Kosningarrétt til sænska þingsins eiga sænskir ríkisborgarar, sem eru eða hafa verið skráðir í þjóðskrá í Svíþjóð og eru 18 ára á kjördag.¹⁰⁴ Upplýsingar um það hverjir hafi kosningarrétt eru skráðar í þjóðskrá skattfyrvalda 30 dögum fyrir kjördag. Allir sem eiga kosningarrétt eru sjálfkrafa teknir á kjörskrá (s. *röstlängd*) og fá eins og áður segir

¹⁰⁴ Sbr. 3. kafla 4. gr. stjórnarskrárinnar (1974:152) og enn fremur Wiweka Warling-Nerep, o.fl.: Statsráttens grunder 2010, bls. 51.

send kjörkort (*s. röstkort*) í pósti um það bil þremur vikum fyrir kjördag. Á kjörkortinu eru enn fremur upplýsingar um kjörstað, í hvaða kosningum viðkomandi hefur kosningarrétt og um upphaf og lok kjörfundar. Kjósendur hafa kjörkortid meðferðis á kjörstað.

Svíar búsettir erlendis (*s. utlandssvenskar*) geta einnig átt kosningarrétt í kosningum til Ríkisdagsins. Til þess þurfa þeir að hafa verið skráðir í Þjóðskrá í Svíþjóð einhvern tíma á ævinni. Svíar búsettir erlendis halda kosningarrétti til þingkosninga og Evrópuþingskosninga í tíu ár frá þeim degi sem þeir fluttu frá Svíþjóð. Tíunda hvert ár þarf kjósandi að senda inn umsókn til skattfyrvalda um að verða sjálfkrafa settur á kjörskrá fyrir kosningar til Ríkisdagsins og Evrópuþingskosninga.

6.3.5 Stjórnmalasamtök og framboð

Sænska kosningakerfið byggist á því að kjósandi greiði stjórnmalasamtökum atkvæði sitt en samtímis geti hann greitt framboðanda á lista stjórnmalasamtaka atkvæði með persónukjöri (*s. personröst*). Um stjórnmalasamtök og framboðendur er fjallað í 2. kafla kosningalaganna.¹⁰⁵

Frá og með kosningum á árinu 2018 skulu öll stjórnmalasamtök, sem vilja boða fram í kosningum til Ríkisdagsins, landsþinga og sveitarstjórna, fyrir fram tilkynna skriflega þátttöku til *Valmyndigheten*. Það á þó ekki við um stjórnmalasamtök sem hafa skráð heiti og tilkynnt framboðendur fyrir kosningarnar og ekki heldur um stjórnmalasamtök sem eiga fulltrúa á þeim fulltrúasamkomum sem kjósa á til (Ríkisdeginum, landsþingi, sveitarstjórnnum eða Evrópuþinginu). Litið er svo á að slík stjórnmalasamtök hafi þegar tilkynnt þátttöku í komandi kosningum.

Tilkynning stjórnmalasamtaka um þátttöku í kosningum skal annars hafa borist *Valmyndigheten* í síðasta lagi föstudaginn fjórum vikum fyrir kjördag (30 dögum fyrir kjördag). Hafi stjórnmalasamtök ekki tilkynnt þátttöku tímanlega verða kjörseðlar þeirra metnir ógildir og koma því ekki til greina við úthlutun þingsæta.

Heiti stjórnmalasamtaka er það nafn sem þau vilja að standi á kjörseðlinum. *Valmyndigheten* heldur skrá yfir heiti stjórnmalasamtaka. Skráningin kemur í veg fyrir að önnur stjórnmalasamtök geti tekið upp heitið við sömu kosningar. Þó er skilyrði þess að heitið njóti verndar að samtökin hafi samtímis tilkynnt hvaða framboðendur verði á lista eða listum þeirra. Skráningin felur ekki í sér að heitið njóti verndar sem vörumerki í öðru samhengi en við kosningar. Stjórnmalasamtök ráða því sjálf hvernig þau ráða framboðendum á lista sína. Skráning á heiti stjórnmalasamtaka felur ekki

¹⁰⁵ Enn fremur má vísa til umfjöllunar á vefsíðu *Valmyndigheten*: www.val.se/det_svenska_valsystemet/overklaga/vpn/index.html. Sótt 10. júní 2016.

heldur sjálfkrafa í sér tilkynningu um þátttöku í kosningum, nema samtökin hafi jafnframt tilkynnt frambjóðendur sína eins og áður segir.

Til þess að geta fengið skráð heiti verða stjórnmalasamtök að hafa tiltekið innra skipulag með stjórn og þess háttar þannig að unnt sé að líta á þau sem lögpersónu (*s. juridisk person*). Þegar stjórnmalasamtök hafa ákveðið heiti sitt geta þau byrjað að safna undirskriftum meðmælenda um stuðning við tilkynningu samtakanna um skráningu á heiti þeirra. Til þess að taka þátt í kosningum til Ríkisdagsins þarf undirskriftir 1.500 kosningarbærra einstaklinga, 100 til landsþingskosninga og 50 til sveitarstjórnarkosninga. Eftir að stjórnmalasamtök hafa afhent *Valmyndigheten* tilkynningu ásamt meðmælendalistum verða þau opinber í þeim skilningi að almenningur geti fengið upplýsingar, t.a.m. um meðmælendur. Er þá á því byggt að um sé að ræða upplýsingar sem varða opnar og lýðræðislegar kosningar. Vilji stjórnmalasamtök á hinn bóginn að t.a.m. meðmælendalistar séu ekki birtir eða veittur aðgangur að þeim geta þau óskað eftir því að lögbókandi (*notarius publicus*, hér á landi sýslumaður) gefi út vottorð um gildi undirskriftalistans. Stjórnmalasamtök sem eiga kjörna fulltrúa á Ríkisdeginum, í sveitarstjórn, landsþinginu eða á Evrópuþinginu en hafa ekki enn skráð heiti þurfa ekki að leggja fram lista með meðmælendum með tilkynningu sinni. Í tilkynningu stjórnmalasamtaka skal tilgreina hverjir komi fram fyrir þeirra hönd sem umboðsmenn. Stjórnmalasamtök tilkynna enn fremur hverju sinni þegar með þarf hverjir séu umboðsmenn þeirra við tilteknar athafnir samkvæmt kosningalögum, t.a.m. við móttöku kjörseðla.

Skráning á heiti stjórnmalasamtaka heldur gildi sínu svo lengi sem samtökin bjóða fram lista við kosningar. Skráningin fellur þó niður sjálfkrafa ef samtökin bjóða ekki fram við tvennar kosningar sömu tegundar, t.a.m. við almennar kosningar. Stjórnmalasamtök geta einnig óskað eftir því að vera tekin af skrá.

Óski stjórnmalasamtök eftir því að breyta heiti sínu skulu þau tilkynna það *Valmyndigheten*. Gerð er krafa um að tilkynningunni fylgi skrifleg gögn sem sýna að samtökin sjálf hafi tekið ákvörðun um breytinguna. Frá og með kosningum 2018 verður unnt að skrá merki stjórnmalasamtaka á kjörseðilinn.

Stjórnmalasamtök stilla sjálf upp frambjóðendum á kjörseðilum. Til viðbótar kjörgengisskilyrðum skal liggja fyrir staðfesting hvers frambjóðanda á að hann hafi samþykkt að vera á listanum. Stjórnmalasamtök geta einnig valið að hafa engin nöfn á kjörseðlinum. Það þýðir að kjósendur geta valið þá einstaklinga sem þeir vilja hafa á listanum. Það er þó skilyrði að sá sem hefur verið settur á kjörseðilinn hafi samþykkt slíkt í síðasta lagi tveimur dögum fyrir kjördag.

Stjórnmalasamtök tilkynna hvaða frambjóðendur verða á kjörseðli samtakanna þegar þau óska eftir kjörseðlum. *Valmyndigheten* auglýsir í opinberum miðli (*s. Post-*

och Inrikes Tidningar) í apríl hvenær það skuli gert. Yfirlýsingar sjórnmalasamtaka um að þau hafi samþykkt þá einstaklinga sem eru í framboði fyrir þau og yfirlýsingar um samþykki þeirra eru sendar *Valmyndigheten* og birtar á vefsíðu stofnunarinnar.

Valmyndigheten fjallar um hvort uppfyllt séu skilyrði skráningar, þ.m.t. hvort hætta sé að villst verði á heiti stjórnmalasamtaka við sömu kosningar. Stofnunin birtir auglýsingar um skráningu á heiti stjórnmalasamtaka og um afskráningu í opinberum miðli. Hver sem er, þ.m.t. önnur stjórnmalasamtök, getur lagt fram kæru til *Valmyndigheten* innan þriggja vikna frá birtingu auglýsingarinnar. Stjórnmalasamtök sem hefur verið synjað um skráningu geta einnig lagt fram kæru til stofnunarinnar. Kærurnar eru síðan sendar kærunevnd kosningamála til úrskurðar.

6.3.6 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar

Almenn ákvæði um atkvæðagreiðslu fyrir kjördag eru í 7. kafla kosningalaga. Um 40% kjósenda í Svíþjóð greiða atkvæði fyrir kjördag. Geti kjósandi ekki kosið á kjördag getur hann í fyrsta lagi kosið utan kjörfundar (*s. förtidsrösta*) í kjörfundarstofu í hvaða sveitarfélagi sem er. Í öðru lagi getur hann greitt atkvæði erlendis með bréfi (*s. brävröstat*) eða í sendiráði eða hjá ræðismanni. Í þriðja lagi má í sérstökum tilvikum veita öðrum manni umboð til þess að koma atkvæði kjósenda sem býr við lasleika á kjörstað (*s. rösta med bud*). Sérstök kjörgögn þarf til slíkrar atkvæðagreiðslu. Í fjórða lagi getur kjósandi sem býr við fötlun eða líkamlega hömlun fengið aðstoð við atkvæðagreiðsluna í heimahúsi (*s. rösta med ambulerande röstmottagare*). Tveir starfsmenn sveitarfélags sem kjörnefnd sveitafélags (*s. valnämnden i kommunen*) fara þá heim til kjósenda sem kys í einrúmi, með sama hætti og við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.

Um tímafresti atkvæðagreiðslu fyrir kjördag vísast að öðru leyti til umfjöllunar í kafla 6.3.3 hér að framan.

Við kosningar til Ríkisdagsins 2014 voru greidd atkvæði alls 6.290.016, þar af voru atkvæði greidd utan kjörfundar 2.641.807 eða 42%.¹⁰⁶

6.3.7 Kjörfundur

Á kjörkort kemur fram í hvaða kjördeild kjósandi á að kjósa og upplýsingar um upphaf og lok kjörfundar. Kjósendur geta greitt atkvæði utan kjörfundar og á kjörfundi. Atkvæði greitt á kjörfundi kemur þó aðeins til greina hafi kjósandi einnig greitt atkvæði á kjörfundi.

¹⁰⁶ www.val.se/det_svenska_valsystemet/rostning/rosta_i_vallokal/index.html. Sótt 10. júní 2016.

Í kosningum til Ríkisdagsins eru gerðir kjörseðlar fyrir hvern og einn stjórnmalaflokk. Kjörseðlar eru í mismunandi litum eftir kosningum, t.a.m. eru gulir kjörseðlar notaðir við almennar kosningar til Ríkisdagsins en hvítir við aukakosningar, sbr. 5. gr. kosningareglugerðarinnar (2005:874). Frá og með kosningum 2018 verður heimilt að hafa merki stjórnmalasamtaka á kjörseðlinum.

Þegar komið er inn í kjörfundarstofu liggja frammi kjörseðlar stjórnmalasamtaka. Þær leiðbeiningar eru gefnar kjósendum að með því að taka tvo eða fleiri kjörseðla með sér í kjörklefann sé síður hætt á að hægt sé að giska á vilja kjósandans.¹⁰⁷ Kjörstjóri réttir kjósanda kjörseðilsúmslag og vísar honum á lausan kjörklefa þar sem kjósandinn merkir við á kjörseðlinum og leggur hann í kjörseðilsúmslagið.¹⁰⁸ Kjósandi gengur síðan til kjörstjóra og gerir grein fyrir sér með persónuskilríkjum. Hafi kjósandi ekki slík skilríki meðferðis getur annar einstaklingur vottað hver hann er, enda framvísi sá sem það gerir persónuskilríkjum. Kjörstjóri merkir við kjósanda í kjörskránni og leggur atkvæðið í atkvæðakassann. Komi í ljós að í kjörseðilsúmslaginu er fleiri en einn kjörseðill eru þeir báðir ógildir, sbr. 11. kafla 2. tölul. 1. mgr. 2. gr. kosningalaganna. Séu seðlarnir fyrir sömu stjórnmalasamtökin skal meta annan þeirra gildan. Sé á þeim munur eru nöfn ekki talin eða merkt núll (*s. obefintilga*) og annar seðillinn talinn greiddur stjórnmalasamtökunum, sbr. 13. kafla 7. gr. kosningalaganna.

Fari samtímis fram tvennar eða fleiri kosningar eru kjörseðlar lagðir í sér kjörseðilsúmslög og í viðeigandi atkvæðakassa.

6.3.8 Gildi kosninga og kosningakærur

Samkvæmt 3. kafla 12. gr. stjórnarskrárinnar er heimilt að kæra gildi kosninga til Ríkisdagsins, þ.e. til úrskurðarnefndar kosningamála (*s. Valprövningsnämnden*).¹⁰⁹ Nefndinni var komið á fót 1. janúar 1975 í tengslum við endurskoðun sænsku stjórnarskrárinnar. Hún er skipuð af þinginu og skal formaður hennar vera eða hafa starfað sem dómari. Nefndin getur ákveðið að kosningar skuli endurteknar í heild eða í tilteknu kjördæmi.

Um kærur til úrskurðarnefndarinnar gilda að öðru leyti ákvæði 15. kafla kosningalaganna. Til hennar er enn fremur unnt að skjóta ákvörðunum um skiptingu landsins í kjördæmi og kjördeildir, um fjölda kjördæmissæta í kjördæmi, um leiðréttingar á kjörskrá, ákvarðanir *Valmyndigheten* um skráningu og heiti

¹⁰⁷ www.val.se/det_svenska_valsystemet/rostning/rosta_i_vallokal/index.html. Sótt 10. júní 2016.

¹⁰⁸ Það fellur utan þessarar umfjöllunar að lýsa nánar útliti kjörseðilsins og kosningaraðferðinni.

¹⁰⁹ Sjá enn fremur umfjöllun um nefndinna hjá Wiweka Warnling-Nerep, ofl. Statsrättens grunder 2010, bls. 58–59 og www.val.se/det_svenska_valsystemet/overklaga/vpn/index.html. Sótt 10. júlí 2016.

stjórnmalasamtaka. Um valdsvið nefndarinnar er fjallað nánar í 15. kafla 1.—4. gr. kosningalaganna.

Ákvarðanir kæruneftdarinnar sæta ekki kærur til annars stjórnvalds.

6.3.9 Kosningaefitirlit

Við kosningar í Svíþjóð er þekkt að samtök og hópar fá að fylgjast með framkvæmd kosninga í landinu. Ekki er krafist sérstaks leyfis, þar sem atkvæðagreiðslan og talning atkvæða er fyrir opnum dyrum. Eftirlitsmenn mega þó ekki raska framkvæmd kosningarinnar eða talningu atkvæða.¹¹⁰

Í aðdraganda almennra kosninga 19. september 2010 kannaði ÖSE/ODIHR skipulag við kosningar í Svíþjóð. Skilaði stofnunin skýrslu um athugun sína 28. júlí 2010. Ein meginathugasemd stofnunarinnar var að ekki hefðu verið innleidd í sænsk kosningalög ákvæði um eftirlitsmenn. Þrátt fyrir að kosningarathöfnin og talning atkvæða færi fram fyrir opnum dyrum, væri að mati nefndarinnar ekki hægt að líta svo á að 8. gr. Kaupmannahafnarskjalsins hefði verið innleidd með fullnægjandi hætti.¹¹¹

6.4 Finnland

6.4.1 Kosningalöggjöf

Grundvallarákvæðin um kosningar til finnska þjóðþingsins, Ríkisdagsins, (s. *Riksdagen*) eru í finnsku stjórnarskránni (*Finlands grundlag 731/1999*), með síðari breytingum. Í 14. gr. hennar er fjallað um kosningarrétt og í 24.—28. gr. um kjörtímabilið, leynilegar kosningar, um fjölda kjördæma, um kosningar fyrir lok kjörtímabilsins og kjörgengi.¹¹² Samsvarandi ákvæði um kosningu fulltrúa til sveitarstjórna eru í finnsku sveitarstjórnarlögunum (*Kommunallag 410/2015*). Sjá t.a.m. 14. gr. laganna um inntak kosninga til sveitarstjórna, 16. gr. um fjölda sveitarstjórnarfulltrúa í sveitarstjórnnum og 20. gr. um kosningarrétt.

Í Finnlandi hafa verið sett ein heildarlög um kosningar (*Vallag 714/1998*), með síðari breytingum. Taka lög in til kosninga til Ríkisdagsins, kjörs forseta, sveitarstjórnarkosninga og kosningar fulltrúa til Evrópuþingsins. Sérstök löggjöf hefur enn fremur verið sett um starfsemi stjórnmalasamtaka (*Partilag 10/1969*) og um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur á landsvísu (*Lag om förfarandet vid rådgivande*

¹¹⁰ www.val.se/det_svenska_valsystemet/offentlighet/index.html, sótt 14. júní 2016.

¹¹¹ Sweden, General Elections 19 September 2010. OSCE/ODIHR Needs Assessment Mission Report 9—11. June 2010, Warsaw 28 July 2010, bls. 1—2.

¹¹² Þá er í 53. gr. stjórnarskrárinnar tekið fram að um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur skuli fjallað í lögum og um rétt kjósenda til þess að leggja einstök mál fyrir þingið. Loks er í 55. gr. kveðið á um það hvenær forsetakosningar fari fram og um kjörtímabil forsetans.

folkomröstningar 571/1987) og um ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslur í sveitarfélögum (*Lag om förfarandet vid rådgivande kommunala folkomröstningar 656/1990*). Um kosningar til Evrópuþingsins eiga einnig við tilskipanir og ákvarðanir Evrópusambandsins.¹¹³ Á grundvelli kosningalaganna hefur dómismálaráðuneytið sett leiðbeiningar og fyrirmyndir (s. *formulär*) um skráningu stjórnmalasamtaka og um framboðslista. Enn fremur birtir ráðuneytið auglýsingu um fjölda þingsæta í hverju kjördæmi og upplýsingar um hvar atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fer fram erlendis.

Umfjöllunin hér á eftir er að meginstefnu miðuð við kosningar til Ríkisdagsins. Er þar, auk ofangreindra réttarheimilda, einnig byggt á lögskýringargögnum með þeim, vefsíðu finnska dómismálaráðuneytisins *valit.fi*. og leiðbeininga ráðuneytisins til yfirkjörstjórna sveitarfélaga við kosningar til Ríkisdagsins 19. apríl 2015.¹¹⁴

6.4.2 Skipulag og stjórnsýsla

6.4.2.1 Landfræðileg skipting

Við kosningar til Ríkisdagsins er landinu skipt í 13 kjördæmi (s. *valkretsar*). Til Ríkisdagsins eru kosnir 199 þingmenn og auk eins þingmanns frá Álandseyjum, sbr. 5. og 6. gr. kosningalaganna. Fjöldi kjördemasæta hvers kjördæmis ræðst nánar af fjölda ríkisborgara í kjördæminu að teknu tilliti til fjölda kjördæmissæta í landinu.

Í 2. mgr. 6. gr. kosningalaganna kemur fram að ríkisstjórnin (s. *statsrådet*) ákveður skiptingu þingsæta eftir kjördæmum og birtir auglýsingu í finnsku Stjórnartíðindunum (*Finlands Författningssamling*) þess efnis, með góðum fyrirvara. Í framkvæmd er það dómismálaráðherra sem birtir auglýsinguna, sbr. 10. gr. kosningalaganna.¹¹⁵

Við kjör forseta og við kosningar til Evrópuþingsins er landið eitt kjördæmi og við sveitarstjórnarskosningar er hvert sveitarfélag eitt kjördæmi, sbr. 7. gr. kosningalaganna. Sveitarstjórn tekur ákvörðun um skiptingu sveitarfélags í fleiri kjördeildir (s. *röstningsområde*) ef ástæða er til, sbr. 8. gr. kosningalaganna.

6.4.2.2 Stjórnsýsla kosninga

Í 2. kafla kosningalaganna er gerð grein fyrir þeim stjórnvöldum sem koma að undirbúningi og framkvæmd kosninga. Af 10. gr. laganna leiðir að dómismálaráðuneytið er æðsta stjórnvald kosningamála og ber jafnframt ábyrgð á framkvæmd þeirra. Hlutverk ráðuneytisins er að samræma undirbúning kosninganna og veita öðrum stjórnvöldum leiðbeiningar um kosningar. Að auki hefur ráðuneytið það hlutverk að

¹¹³ Sjá t.a.m. ákvæði 190. gr. Rómarsáttmálans um kosningar til Evrópuþingsins og 191. gr. um stjórnmalasamtök sem starfa á Evrópuvísu.

¹¹⁴ Ríkisdagsvalet 19.4.2015, Kursdag för kommunala centralvalnämnderna.

¹¹⁵ Sjá hér síðustu tilkynningu 935/2014, om fördelning av riksmantaten mellan valkretsarna, vegna þingkosninganna 19. apríl 2015.

viðhalda og þróa sérstakt tölvukerfi (VAT) sem þau stjórnvöld sem koma að undirbúningi og framkvæmd kosninga nota við störf sín.

Fyrir hvert kjördæmi skipar svæðisstjórnin (s. *Regionförvaltningsverket*)¹¹⁶, með góðum fyrirvara, fimm manna kjörstjórn (s. *Valkretsnaemnd*), sbr. 11.–12. gr. kosningalaganna. Hver og ein kjördæmiskjörstjórn úrskurðar um gildi framboðslista í kosningum til Ríkisdagsins, annast talningu atkvæða og tilkynnir úrslit kosninga í kjördæminu.

Samkvæmt 13. gr. kosningalaganna skipar sveitarstjórn eftir hverjar sveitarstjórnarkosningar yfirkjörstjórn sveitarfélagsins (s. *kommunal centralvalnaemnd*), sem hefur yfirumsjón með kosningum innan sveitarfélagsins. Við sveitarstjórnarkosningar úrskurðar hún um gildi framboðslista og annast uppgjör kosninga.

Sveitarstjórn skipar jafnframt með góðum fyrirvara kjörnefnd (s. *valnaemnd*) fyrir hverja kjördeild í sveitarfélaginu, sem hefur umsjón með kjörfundi á kjördag. Enn fremur skipa sveitarstjórnir í hverju sveitarfélagi minnst eina kjörstjórn (s. *valbestyrelse*), sem sér um undirbúning atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, og einnig kjörstjóra (s. *valfoerrattare*), sem stýra atkvæðagreiðslu utan kjörfundar á hverjum kjörfundarstað, þ.m.t. í sendiráðum og sendiskrifstofu (s. *beskickninger*), á finnsku skipi (s. *fartyg*) eða við atkvæðagreiðslu í heimahúsi. Utanríkisráðuneytið annast atkvæðagreiðslu utan kjörfundar erlendis.

Þjóðskrá (s. *Befolkningsregistercentralen*) og sýslumenn (s. *magistraterna*) annast kjörskrárgerðina, skiptingu kjósenda eftir kjördeildum og kjörstöðum.

Finnsku kosningalögin gera ráð fyrir því að skjóta megi ákvörðunum um undirbúning og framkvæmd kosninga og um gildi kosninga til stjórnsýsludómstólsins (s. *forvaltningsdomstolen*). Niðurstöðum dómstólsins má síðan skjóta til æðri stjórnsýsludómstólsins (s. *hogsta forvaltningsdomstolen*), sjá nánar 8. kafla kosningalaganna og kafla 6.4.8 hér á eftir.

6.4.3 Tímafrestir

Ekki eru allir tímafrestir við kosningar til Ríkisdagsins fastákveðnir fyrir kosningar. Á það t.a.m. við um skiptingu þingsæta milli kjördæma sem, eins og áður segir, skal tilkynnt með góðum fyrirvara (s. *i god tid före riksdagsvalet*), sbr. 2. mgr. 6. gr. kosningalaganna. Við síðustu kosningar til Ríkisdagsins 19. apríl 2015 var skiptingin ákveðin 31. október 2014, sbr. enn fremur auglýsingu dómsmálaráðuneytisins 935/2014, *om fördelning af riksdagsmandaten mellan valkretsarna*. Samkvæmt 1. mgr. 107. gr. laganna er kjördagur við kosningar til Ríkisdagsins þriðji sunnudagur í apríl.

Viðmiðunardagur fyrir þá sem taka skal á kjörskrá er á miðnætti 51 degi fyrir kjördag og Þjóðskráin skal í síðasta lagi 46 dögum fyrir kjördag gefa út kjörskrá fyrir komandi kosningar, sbr. 1. og 2. mgr. 18. gr. kosningalaganna.

¹¹⁶ Frá 1. janúar 2010 er Finnlandi skipti upp í fimm stjórnsýslusvæði sem áður voru nefnd lén.

Dómsmálaráðuneytið tilkynnir þeim stjórnvöldum, sem fjalla um framboðslista, ekki síðar en 48 dögum fyrir kjördag í kosningum til Ríkisdagsins, hvaða stjórn mála-samtök eru á lista yfir skráð stjórn málasamtök og hvaða einstaklingar eru í fyrirsvari fyrir þau. Í 33. gr. laganna eru nánari fyrirmæli um það hvenær slík stjórnvöld boði til fundar með fulltrúum stjórn málasamtaka til að fjalla um framboðslista. Þá er í 44. gr. tekið fram að í síðasta lagi 48 dögum fyrir kjördag skuli kjörstjórn kjördæmisins tilkynna hvaða daga og klukkustund hún muni koma saman til þess að fjalla um framboðstilkynningar og önnur atriði er varða tilnefningu frambjóðenda.

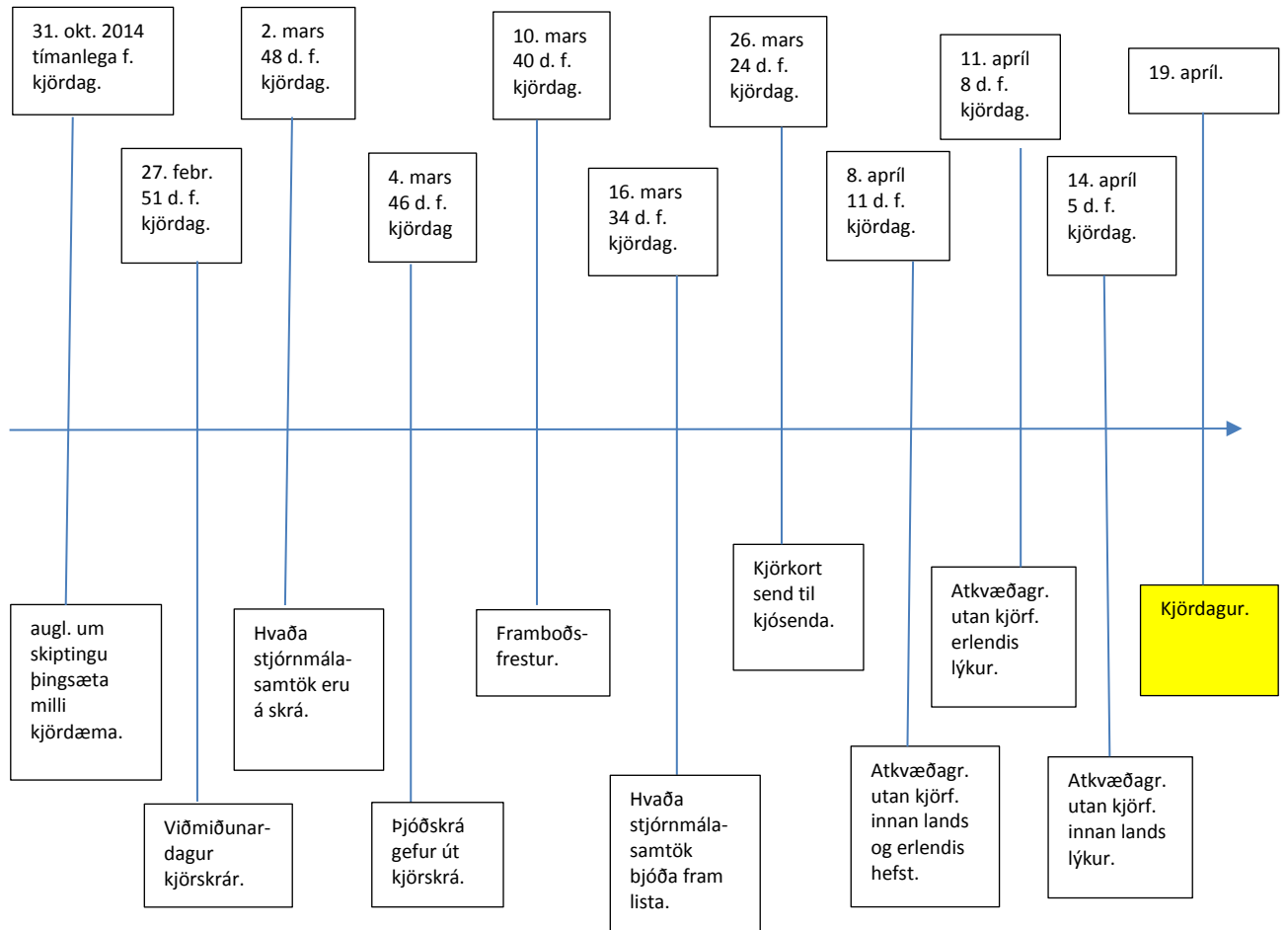
Samkvæmt 121. gr. kosningalaganna skal framboðum til Ríkisdagsins skilað til kjörstjórnar kjördæmis fyrir kl. 16, 40 dögum fyrir kjördag. Í 36. gr. kosningalaganna er síðan tekið fram að tilkynningar um framboð við kosningar til Ríkisdagsins skuli fjallað á fundi sem haldinn er 34 dögum fyrir kjördag. Um málsmeðferð og heimildir til þess að gera leiðréttingar framboðslistum eru ákvæði í 38.—41. gr. laganna

Samkvæmt 4. mgr. 21. gr. kosningalaganna fá kjósendur sent kjörkort 24 dögum fyrir kjördag. Á kjörkortinu eru jafnframt upplýsingar til kjóсандans um kjördaginn, sjá nánar kafla 6.4.6 hér á eftir

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefst 11 dögum fyrir kjördag og lýkur á 5. degi fyrir kjördag innan lands, en erlendis hefst hún 11 dögum fyrir kjördag og lýkur þar á 8. degi fyrir kjördag. Atkvæðagreiðsla á finnsku skipi má þó hefjast 18 dögum fyrir kjördag, sbr. 47. gr. kosningalaganna.

Samkvæmt 141. gr. kosningalaganna skal kjörstjórn kjördæmis koma saman til fundar kl. 18, 3 dögum eftir kjördag til þess að kunngerá úrslit kosninganna.

Tímáfrestir við kosningar til Ríkisdagsins 19. apríl 2015.



6.4.4 Kjörskrárgerðin

Kosningarrétt til Ríkisdagsins eiga allir finnskir ríkisborgarar, óháð búsetu, sem eru 18 ára á kjördag.¹¹⁷ Kjörskrá er samin af Þjóðskránni sem miðast við íbúaskrá 51 degi fyrir kjördag, sbr. 2. mgr. 18. gr. kosningalaganna. Finnskir ríkisborgar sem búsettir eru erlendis eiga einnig kosningarrétt við kosningar til Ríkisdagsins. Það eru því eingöngu finnskir ríkisborgarar sem eru á íbúaskrá þegar kjörskrá er samin sem eiga rétt til þess að kjósa við kosningar til Ríkisdagsins. Í 1. – 5. tölul. 4. mgr. 18. gr. eru enn fremur talin þau tilvik sem geta leitt til þess að leiðréttingar eða merkingar séu gerðar í kjörskrána, svo sem vegna andláts, kjósendi hafi kosið utan kjörfundar eða að mistök hafa verið gerð við skráninguna.

¹¹⁷ Sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar 731//1999 og 1. mgr. 2. gr. kosningalaganna. Finnskir ríkisborgarar, sem búsettir eru erlendis geta einnig kosið til Ríkisdagsins.

Samkvæmt 21. gr. kosningalaganna sendir Þjóðskráin þeim sem eru á kjörskrá, kjörkort 24 dögum fyrir kjördag. Á kjörkortinu eru upplýsingar t.a.m. um kjördaginn og atkvæðagreiðsluna utan kjörfundar, hvar kjösandi er á kjörskrá, hvar hann á að greiða atkvæði á kjördag og um kjörfundartímann. Kjörkortid er þannig gert að það geti verið fylgibréf með atkvæði sem greitt er utan kjörfundar.

Sá sem vill gera athugasemd við skráningu sína í kjörskránni getur snúið sér til sýslumanns (s. *magistraten*) fyrir kl. 16, 16 dögum fyrir kjördag með ósk um leiðréttingu. Ákvörðun sýslumanns skal liggja fyrir 13 dögum fyrir kjördag og leiðréttingar sem hann gerir á kjörskránni skulu eiga sér stað fyrir kl. 12 á hádegi 12 dögum fyrir kjördag. Ákvörðun sýslumanns er unnt að skjóta til stjórnsýsludómstólsins innan 7 daga frá því að ákvörðun sýslumanns var birt aðila. Ákvörðunum dómstólsins verður almennt ekki skotið annað.¹¹⁸ Um málsmeðferðina fer nánar eftir 24.–28. gr. og 8. kafla kosningalaganna, sbr. enn fremur kafla 6.4.8 hér á eftir.

Samkvæmt upplýsingum sem vinnuhópurinn aflaði frá finnska dómsmálaráðuneytinu hafa Finnar notað rafræna kjörskrá við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar um nokkurt skeið, en slíkri atkvæðagreiðslu lýkur eins og áður segir á 5. degi fyrir kjördag innan lands, en á 8. degi fyrir kjördag erlendis. Hér má einnig benda á að í 71. gr. kosningalaganna er gert ráð fyrir því að þegar atkvæðagreiðslu utan kjörfundar ljúki sé tekin saman skrá yfir þá sem greitt hafa atkvæði utan kjörfundar (s. *rösträttsregistret*). Dómsmálaráðuneytið sér til þess að skránni sé komið til yfirkjörstjórna sveitarfélaga tímanlega fyrir kjördag en einungis þeir, sem ekki hafa kosið utan kjörfundar og eru á kjörskrá mega greiða atkvæði á kjörfundi.

Í upplýsingum frá dómsmálaráðuneytinu kom enn fremur fram að við kosningar til Ríkisdagsins 2011 voru gerðar tilraunir með rafræna kjörskrá og við kosningarnar 2015 höfðu 117 sveitarfélög af 317 tilkynnt að þau myndu nota rafræna kjörskrá í samtals 438 kjördeildum sem er um 20% af 2142 kjördeildum í öllu landinu.

6.4.4.1 Aðgangur að kjörskrá

Í 29. gr. kosningalaganna er fjallað um merkingar í kjörskrá. Hvernig megi leiðrétta villur eða rangar merkingar í kjörskránni við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar eða á kjörfundi, hvenær megi greina frá kosningaþátttöku og með hvaða hætti megi draga saman upplýsingar úr kjörskránni.

Að því er varðar leiðréttingar á merkingum í kjörskránni er gert ráð fyrir að eingöngu yfirkjörstjórn sveitarfélags megi leiðrétta skrána eða sýslumaður að hennar ósk.

Þá er í 2. mgr. tekið fram að merkingar kjörstjórnar í kjörskránni, t.a.m. um kosningaþátttöku, séu ekki opinberar fyrr en kosningu er lokið á kjördag. Loks er tekið

¹¹⁸ Í vissum undantekningartilvikum mun vera hægt að óska eftir endurskoðun hjá æðra stjórnsýsludómstólum (s. *högsta förvaltningsdomstolen*) með svonefndri s. *extraordinäre rättsmedel*. Slík málsmeðferð mun þó vera fátíð, www.vaalit.fi/sv/index/omval/riksdagsval/rostrattsregister.html. Sótt 16. júní 2016.

fram í 3. mgr. greinarinnar að þegar niðurstöður kosninganna hafa verið birtar (*s. har vunnit lagakraft*) eru tilgreindar upplýsingar teknar saman úr kjörskránni samkvæmt fyrirmælum dómismálaráðuneytisins. Að því búnu skal Þjóðskráin eyða upplýsingum úr kjörskránni.

6.4.5 Stjórnmalasamtök og framboð

Finnska kosningakerfið byggir á því að stjórnmalaflokkar eða tilgreindir hópar bjóði fram lista við kosningar og að kjósandi geti greitt einstaklingi á slíkum lista atkvæði sitt (persónukjör).

Um stjórnmalasamtök, stofnun þeirra og starfsemi gilda lög um stjórnmalaflokka (*Partilag 10/1969*).¹¹⁹ Í 1.–7. gr. laganna eru ákvæði sem lúta að skráningu stjórnmalasamtaka. Samkvæmt 1. gr. merkja stjórnmalasamtök skráð félög (*s. förening*) sem er á skrá dómismálaráðuneytisins yfir skráð stjórnmalasamtök¹²⁰. Meðal skilyrða þess að stjórnmalasamtök verði skráð er að tilgangur þeirra sé stjórnmalastarfsemi, þau byggji starfsemi sína og ákvarðanir á lýðræðislegum grundvelli og að við kosningar til Ríkisdagsins, sveitarstjórna og Evrópuþingsins hafi samtökin minnst 5000 undirskriftir kosningarbærra einstaklinga (*s. anhängare*) um stuðning þeirra við samtökin. Í 3. gr. laganna eru talin þau atriði sem fylgja skulu umsókn stjórnmalasamtaka um skráningu, en þ.m.t. eru samþykktir þeirra og skrá yfir fylgismenn á sérstöku eyðublaði sem dómismálaráðuneytið hefur látið gera og nánar er lýst í greininni. Við skráningu á heiti stjórnmalasamtaka skal bæta auðkenninu „r.p.“ við heiti samtakanna, sem er stytting á orðunum *f. „rekisteröity puolue“, s „registrerat parti“*. Verði breytingar á samþykktum stjórnmalasamtaka skal það tilkynnt sérstaklega til dómismálaráðuneytisins, sbr. 5. gr. laganna. Stjórnmalasamtök sem ekki hafa fengið kjörinn þingmann eða hlotið minnst 2% atkvæða í síðustu kosningum til Ríkisdagsins eru afskráð. Enn fremur ef samtökin eru hætt sem skráð félag eða hafa óskað eftir því að vera afskráð, sbr. 6. gr.

Samkvæmt 108. gr. kosningalaganna geta skráð stjórnmalasamtök og sérstök kosningafélög (*sf. valmansförening*), sem stofnuð eru af minnst 100 kosningarbærum einstaklingum í sama kjördæminu tilkynnt framboð, sbr. 119. gr. laganna. Sérstök ákvæði eru um heimildir stjórnmalasamtaka til þess að standa að kosningabandalagi eða bjóða fram sameiginlegan framboðslista. Mest geta stjórnmalasamtök haft 14 frambjóðendur á framboðslista fyrir hvert kjördæmi í kosningum til Ríkisdagsins. Hafi kjördæmi á hinn bóginn fleiri þingsæti takmarkast fjöldi frambjóðenda við þingsætafjölda kjördæmisins, sbr. 109. gr. kosningalaganna.

¹¹⁹ Sjá enn fremur: *Grundande av et parti á vefsíðu vallit.fi*

¹²⁰ Sjá hér sem dæmi tilkynningu ráðuneytisins á vefsíðu þess vallit.fi. „Partiet Piraattipuolue innförs i partiregistreret“ (sött 19. júní 2016). Skráningin er birt 6. júní 2016. Í henni kemur jafnframt fram að við heiti samtakanna er bætt „r.p.“ sem merkir skráð stjórnmalasamtök, sbr. 4. gr. laganna um stjórnmalasamtök, og að í skrá ráðuneytisins séu nú skráð 12 stjórnmalasamtök. Frá setningu laganna um stjórnmalasamtök 1969 hafa alls 39 stjórnmalasamtök verið skráð.

Framboðslista skal leggja fram hjá kjörstjórn kjördæmis kl. 16, 40 dögum fyrir kjördag. Dómsmálaráðuneytið hefur látið gera sérstök eyðublöð fyrir stjórn mála-samtök og kosningafélög sem nota má fyrir uppstillingu framboðslista.

Kjörstjórn kjördæmis athugar kjörgengi frambjóðenda sérstaklega og úrskurðar um gildi listanna fyrir kl. 12 á hádegi 31 degi fyrir kjördag, sbr. 2. mgr. 40. gr. kosningalaganna. Kjörstjórnin tekur saman lista yfir frambjóðendur og gefur þeim númer á listanum. Kjósandi ritar síðan númer einhvers frambjóðanda á kjörseðilinn.

Sami frambjóðandi má ekki bjóða sig fram á öðrum framboðslistum. Þá skulu stjórn mála-samtök sem stilla upp framboðslista tilkynna um leið hverjir séu umboðsmenn listans.

6.4.6 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar

Um atkvæðagreiðslu fyrir kjördag eru almenn ákvæði í 5. kafla kosningalaganna. Geti kjósandi ekki kosið á kjördag á hann rétt á að kjósa utan kjörfundar (*s. förhandsröstning*). Greint er á milli atkvæðagreiðslu sem fram fer innan lands og atkvæðagreiðslu sem fram fer erlendis. Við kosningar til Ríkisdagsins 2015 fór atkvæðagreiðslan fram 8.—14. apríl og erlendis 8.—11. apríl., sjá nánar 47. og 48. gr. kosningalaganna. Atkvæðagreiðslan erlendis fer fram í sendiráðum eða sendiskrifstofum (*s. finska beskickningar*). Yfirstjórn sveitarfélags skal sjá til þess að til staðar sé fullnægjandi aðstaða til þess að láta atkvæðagreiðsluna fara fram á þeim stöðum sem sveitarstjórn hefur ákveðið, sbr. 48. gr. a og 94. gr. laganna.

Kjörgögn við atkvæðagreiðsluna eru kjörseðil á hvítum pappír, kjörseðilsumslag, fylgibréf og ytra umslag, sem dómsmálaráðuneytið lætur útbúa, sbr. 50. gr. laganna. Í 51.—66. gr. laganna eru ítarleg ákvæði um gerð kjörgagna, kosningaraðferðina, hvernig ganga skuli frá fylgibréfinu og um könnun á gildi atkvæðagreiðslunnar.

Kosningarathöfnin fer í meginráttum þannig fram að kjósandi hefur með sér skilríki með mynd, t.a.m. ökuskríteini eða vegabréf, og kjörkort. Ekki er skilyrði að kjósandi hafi kjörkort meðferðis. Hægt er hins vegar að nálgast nýtt kjörkort hjá hvaða sýslumanni (*s. magistrat*) sem er á landinu. Kjósandi getur nálgast númer þess kjósanda sem hann vill kjósa á yfirlitinu sem kjörstjórn kjördæmisins hefur tekið saman. Kjósandi getur haft með sér aðstoðarmann ef hann getur ekki sjálfur, vegna líkamlegra annmarka, greitt atkvæði. Sá má ekki vera frambjóðandi eða tengdur honum fjölskylduböndum. Hafi kjósandi ekki með sér aðstoðarmann getur hann fengið einhvern úr kjörstjórninni til þess að aðstoða sig.¹²¹ Þegar kjósandi hefur gefið sig fram og er á kjörskrá fær hann afhentan kjörseðil. Á honum er hringur fyrir númer kjósandans. Þegar kjósandi hefur valið númer frambjóðandans í því kjördæmi sem hann á kosningarrétt, brýtur hann seðilinn saman þannig að ekki sjáist hvað hann hefur kosið. Kjósandi má aðeins velja einn frambjóðanda. Kjörstjórnin stimplar síðan kjörseðilinn. Að því búnu afhendir kjörstjórnin kjósandanum brúnt kjörseðilsumslag,

¹²¹ Sjá hér 73.—74. gr. kosningalaganna, þar sem fjallað er um aðstoðarmann við kosningar á kjördag.

sem hann leggur kjörseðilinn í og límir aftur. Kjörstjórinn merkir síðan við nafn kjósandans í skrá yfir þá sem hafa kosið utan kjörfundar. Þegar því er lokið undirritar kjósandinn kjörkortid og ef það er ekki til staðar undirritar hann fylgibréfið. Það er síðan, ásamt kjörseðilsumslaginu, lagt í ytra umslag og þegar því er lokið má kjósandinn yfirgefa kjörstaðinn. Hann þarf ekki að koma atkvæðinu sínu sjálfur til skila.

Við kosningar til Ríkisdagsins 2015 voru greidd atkvæði alls 2.959.488, eða um 70% kosningaþátttaka, þar af voru atkvæði greidd utan kjörfundar 1.363.488 sem svarar 46% af greiddum atkvæðum.¹²²

6.4.7 Kjörfundur

Á kjörkortinu kemur fram í hvaða kjördeild kjósandi á að kjósa og upplýsingar um upphaf og lok kjörfundar. Kjósandi sem greitt hefur atkvæði utan kjörfundar getur *ekki* kosið á kjörfundi, sbr. 71. gr. kosningalaganna og enn fremur kafla 6.4.4 hér að framan.

Í kosningum til Ríkisdagsins eru kjörseðlar með sama hætti og við kosningar utan kjörfundar. Kjörseðlar eru hvítir, sbr. 51. gr. kosningalaganna. Kosningarathöfninni er lýst nánar í 6. kafla kosningalaganna (*s. röstning þá valdagen*).

Þegar komið er inn í kjörfundarstofu gefur kjósandi sig fram við kjörstjórnarmann sem gerir grein fyrir sér með því að framvísa skilríkjum með mynd. Kjósandi má hafa með sér númer frambjóðanda á viðkomandi framboðslista. Annars liggur frammi í kjörfundarstofu og í kjörklefa listi yfir frambjóðendur og númer þeirra. Hafi kjósandi ekki kosið áður og hann er á kjörskrá fær hann afhentan kjörseðil og um leið er merkt við í kjörskrána um að kjósandi hafi greitt atkvæði. Kjósandi fer að því búnu inn í kjörklefann. Hægt er að fá aðstoð við atkvæðagreiðsluna líkt og við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Kjósandi ritar síðan númer frambjóðandans í hringinn á kjörseðlinum. Að því búnu brýtur hann seðilinn saman þannig að ekki sjáist hvað hann hefur kosið og gengur til fulltrúa kjörstjórnar sem stimplar kjörseðilinn áður en hann er lagður í atkvæðakassann.

Um mat á gildi atkvæða er fjallað í 85. gr., t.a.m. er kjörseðill ógildur ef hann er óstimplaður, ef númer frambjóðanda er ekki algerlega skýrt, ef kjörseðill hefur verið auðkenndur með nafni kjósandans eða á annan hátt og ef kjörseðill hefur verið notaður í kosningum til Ríkisdagsins til þess að velja tvo eða fleiri frambjóðendur.

6.4.8 Gildi kosninga og kosningakærur

Um heimild til þess að kæra ákvarðanir stjórnvalda sem koma að framkvæmd kosninga, þ.m.t. að láta reyna á gildi þeirra, eru ákvæði í 8. kafla kosningalaganna (*s. ándringssökande*).

Sá sem telur sig hafa kosningarrétt við kosningar til Ríkisdagsins eða til sveitarstjórna getur lagt fram kæru til stjórnsýsludómstólsins (*s. förvaltningsdomstolen*)

¹²² www.tulospalvelu.vaalit.fi/E-2015/en/aanestys1.html. Sótt 10. júní 2016.

innan 14 daga frá því að úrslit kosninganna hafa verið gerð opinber. Um málsmeðferðina fer að öðru leyti samkvæmt lögum um meðferð mála fyrir stjórnsludómstólum.¹²³ Ekki mega verða tafir á málsmeðferðinni.

Tekið er fram í 103. gr. að ef ákvörðun eða framkvæmd stjórnvalds við kosningarnar hefur verið dæmd ólögmat þannig að hún hefur augljóslega haft áhrif á úrslit kosninganna skulu nýja kosningar fara fram í kjördæminu eða sveitarfélaginu. Ef slíkt er ekki unnt skal kosningin endurtekin í heild sinni. Um birtingu ákvörðunar dómstólsins eru nánari fyrirmæli í 104. gr. laganna. Samkvæmt 105. gr. er unnt að áfrýja dómi stjórnsludómstóls til æðri stjórnsludómstóls (*s. högsta forvaltningsdomstolen*) innan 30 daga frá uppkvaðningu hins áfrýjaða dóms.

Um boðun nýrra kosninga í tilefni af ógildingunni þeirra eru ákvæði í 106. gr. kosningalaganna. Hafi kosningar til Ríkisdagsins verið dæmdar ógildar skulu kosningar fara fram að nýju 1. sunnudag þegar 50 dagar eru liðnir frá uppkvaðningu dóms. Tekið er fram í greininni að þeir þingmenn sem kjörnir voru í hinum ógildu kosningum haldi umboði sínu þar til niðurstaða nýrra kosninga liggur fyrir.

6.4.9 Kosningaefirlit

Í 2. mgr. 184. gr. kosningalaganna kemur fram að dómsmálaráðuneytið geti samþykkt (*s. befullmäktigas*) finnska eða erlenda eftirlitsmenn þegar kosningar taka til landsins alls eða sveitarstjórna. Tekið er fram að slíkir eftirlitsmenn skuli hafa rétt til þess að vera viðstaddir þegar þau stjórnvöld kosningamála sem lögin taka til eru að störfum.

Í leiðbeiningum dómsmálaráðuneytisins til yfirkjörstjórna sveitarfélaga er áréttað að eftirlitsmenn megi ekki raska framkvæmd kosninganna eða talningu atkvæða. Yfirkjörstjórnir verði jafnframt að ganga úr skugga um að yfirkjörstjórnir hafi meðferðis skilríki eða staðfestingu á að ráðuneytið hafi samþykkt eftirlitsmennina. Skrá skal í gerðabók kjörstjórnarinnar viðveru eftirlitsmanna.¹²⁴

ÖSE/ODIHR hefur þrívægis haft til skoðunar kosningar til Ríkisdagsins, 2007¹²⁵, 2011¹²⁶ og 2015¹²⁷. Ekki var talin ástæða til þess að senda sérstaka eftirlitsnefnd til þess að fylgjast með kosningunum 2007 og 2015. Í úttektinni 2011 var framkvæmd kosninga ekki sérstaklega skoðuð. Þó fylgdust eftirlitsmenn stofnunarinnar með atkvæðagreiðslu á kjörfundi á kjördag og hvernig staðið var að því að fella þá af kjörskrá sem höfðu kosið utan kjörfundar til að koma í veg fyrir að þeir geti kosið aftur. Bent var á

¹²³ Förvaltningsprocesslag 586/1996.

¹²⁴ Sjá leiðbeiningar dómsmálaráðuneytisins: Riksdagsvalet 19.4.2015, Kursdag för de kommunala centralvalnämnderna, bls. 21.

¹²⁵ Sjá hér skýrslu stofnunarinnar 22. febrúar 2007 um úttekt hennar 29. janúar til 1. febrúar 2007 í aðdraganda kosninga til Ríkisdagsins 18. mars 2007.

¹²⁶ Sjá hér skýrslu stofnunarinnar 15. febrúar 2011 um úttekt hennar 25.–27. janúar 2011 í aðdraganda kosninga til Ríkisdagsins 17. apríl 2011.

¹²⁷ Sjá hér skýrslu stofnunarinnar 27. febrúar 2011 um úttekt hennar 10.–12. febrúar 2015 í aðdraganda kosninga til Ríkisdagsins 17. apríl 2015.

að taka mætti til nánari skoðunar að tryggja betur meðferð viðkvæmra upplýsinga við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.

6.5 England

6.5.1 England – Þingkosningar 7. maí 2015

Hinn 7. maí 2015 fóru fram kosningar til breska þingsins (*e. House of commons*). Englandi er skipt í 650 einmenningskjördæmi¹²⁸ og er kjörtímabil þingmanna fimm ár.¹²⁹ Í Englandi eru þinsætin 553, í Skotlandi 59, í Wales 40 og á Norður Írlandi 18. Í þjóðaratkvæðagreiðslu 2011 felldu Bretar tillögu um að leggja af einmenningskjördæmi við þingkosningar með 67,9% atkvæða.

Aðrar kosningar geta einnig farið fram samtímis þingkosningum, t.a.m. sveitarstjórnarkosningar, borgarstjórnarkosningar, kosningar til Evrópuþingsins auk íbúakosninga í einstökum sveitarfélögum (*e. local referendums*).¹³⁰ Að auki geta kosningakerfi verið mismunandi, t.a.m. hlutbundnar kosningar eða að kjósandi geti ráðstafað einu, tveimur eða atkvæðum t.a.m. við kosningar til sveitarstjórna.

Fulltrúar vinnuhópsins fylgdust með undirbúningi og framkvæmd þingkosninganna 5.–8. maí, sem eftirlitsmenn. Heimsóknin var skipulögð af bresku kjörstjórninni (*e. Electoral Commission*), en auk fulltrúa vinnuhópsins var fulltrúum annarra ríkja og alþjóðastofnana boðið að fylgjast með kosningunum. Umfjöllunin hér á eftir tekur mið af kosningum 7. maí og byggir á gögnum frá kjörstjórninni¹³¹ og upplýsingum á vefsíðu hennar, fyrlestrum um stjórnsýslu og skipulag kosninga í Bretlandi, 5. maí, og minnispunktum frá heimsókninni.

6.5.2 Kosningalöggjöf

Ekki hefur verið sett ein heildarlöggjöf um kosningar í Bretlandi. Kosningalöggjöfin byggir á fyrirmælum í einstökum lögum (u.þ.b. 25 settum lögum og fjölda fyrirmæla settum á grundvelli þeirra). Meginákvæðin eru í almennum lögum frá 1983 (*e. Representation of the People Act (RPA)*)¹³² og lögum um stjórn málaflokka, kosningar og um þjóðaratkvæðagreiðslur frá 2000 (*e. Political Parties, Elections and Referendum Act (PPERA)*)¹³³. Sérstök lög hafa jafnframt verið sett um stjórnsýslu kosninga frá 2006 (*e.*

¹²⁸ Í kosningalögum (*Parliamentary Voting System and Constituencies Act 2011*) er gert ráð fyrir að fækka megi kjördæmum í 600. Hefur því verið frestað til 2018.

¹²⁹ Með sérstökum lögum um kjörtímabilið (*e. Fixed-term Parliaments Act 2011*) hefur kjördagurinn verið fastsettur miða við fyrsta maí á fimm ára fresti. Heimilt er að boða til kosninga fyrir lok kjörtímans, ef slíkt er samþykkt með atkvæðum minnst tveggja þriðju þingmanna eða ef tillaga um vantraust hefur verið samþykkt og ekki hefur verið mynduð ný ríkisstjórn innan 14 daga.

¹³⁰ Við þingkosningar 7. maí var samtímis kostið til sveitarstjórna í 280 sveitarfélögum. Þá fóru jafnframt fram tvennar íbúakosningar og sex kosningar borgarstjóra (*e. mayoral election*).

¹³¹ Sjá hér einkum UK 2015 Elections International Visitors' Programme, Delegate Pack.

¹³² www.legislation.gov.uk/ukpga/1983/2/contents. Sótt 6. júlí 2016.

¹³³ www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/41/contents. Sótt 6. júlí 2016.

Electoral Administration Act (EAA) og um stjórnmalasamtök og kosningar (*e. Political Parties and Election Act (PPEA)*).¹³⁴

6.5.3 Skipulag og stjórnsýsla

Allt utanumhald og skipulag kosninga í Bretlandi og það sem snýr að fjármálum stjórnmalasamtaka og eftirlit með þeim, er í höndum bresku kjörstjórnarinnar. Kjörstjórnin er sjálfstætt stjórnvald, sem þingið hefur komið á laggirnar og tekur til landsins alls. Hún annast enn fremur framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna (PPERA 2000). Kjörstjórnin fer með reglusetningarvald. Hún útbýr leiðbeiningar og viðmið fyrir störf kjörstjóra og hefur eftirlit með störfum þeirra. Kjörstjórnin miðlar einnig upplýsingum til kjósenda um atkvæðagreiðslna og framkvæmd hennar, hvernig kjósendur skuli standa að skráningu sinni á kjörskrá og ýmsum leiðbeiningum, þ.m.t. um kosningarathöfnina.

Mörk einmenningskjördæma eru ákveðin af sérstakri kjördæmisstjórn (*e. Boundaries Commission*) fyrir England, Skotland, Wales og Norður-Írland. Meðalfjöldi kjósenda í kjördæmi er 68.000 en getur verið á bilinu 21.837 (Na h-Eileanan an Iar í Skotlandi) og upp í 110,924 (Isle of Wight).

Framkvæmd kosninga til breska þingsins er í höndum kjörstjóra í hverju kjördæmi (*e. Returning Officers*), sem eru ýmist tilnefndir eða kosnir á sveitarstjórnarstigi og gegna oft virðingarstöðu.¹³⁵ Í framkvæmd er hins vegar oftast um að ræða æðsta embættismann sveitarfélags (*e. (Acting) Returning Officer*). Kjörstjórar bera alla ábyrgð á undirbúningi og framkvæmd kosninganna. Taka við framboðum, sjá til þess að prentuð séu kjörgögn, ákveða fjölda kjördeilda í kjördæminu og halda utan um skipulag og framkvæmd talningarinnar.

Sérstakir kjörskrárstjórar (*e. Electoral Registration Officers*) bera ábyrgð á kjörskránni, skráningu kjósenda á kjörskrá, að viðhalda kjörskránni og að skráin sé sem réttust. Við kosningarnar 7. maí 2015 var í fyrsta sinn kosið samkvæmt kjörskrá þar sem kjósendur höfðu tilkynnt sig á kjörskrána, sjá nánar kafla 6.5.4 hér á eftir. Hin daglega framkvæmd kosningavinnunnar er í höndum sérstaks framkvæmdastjóra (*e. Electoral Service Manager*), en stjórn hverrar kjördeildar á kjördag er í höndum sérstakra kjördeildarstjóra (*e. Presiding Officers*), sem skipaðir eru af kjörstjóra kjördæmisins.

Í hverju kjördæmi eru jafnframt umboðsmenn frambjóðenda (*e. Agents*), sem bera ábyrgð á að framboðið sé í samræmi við lög og fari fram á tilhlýðilegan hátt.

Við hverja kjördeild geta frambjóðendur haft sérstaka stuðningsmenn (*e. „tellers“*). Stuðningsmenn hafa ekki lögbundið hlutverk. Þeir standa jafnan fyrir utan innganginn að kjördeildinni, en mega ekki vera innan dyra þar sem kosningin fer fram.

¹³⁴ Um kosningaumfjöllunina má jafnframt vísa til umfjöllunar í skýrslu ÖSE/ODIHR 30. mars 2015 í aðdraganda þingkosninganna 7. maí 2015 (OSCE/ODHIR NEED ASSESSMENT MISSION REPORT). Í skýrslunni er lögjöfinni lýst sem flókinni, umfangsmikilli og brotakenndri (*e. complex, voluminous and fragmented*). Jafnframt er lýst vinnu við að einfalda kosningalöggjöf.

¹³⁵ *e. Ceremonial position: High Sheriff, the Lord Mayor/Mayor or the Chairman of the local council.*

Þeir eru almennt merktir frambjóðandanum og skrá fjölda þeirra sem mæta á kjörstað í þeim tilgangi að áætla stuðning við frambjóðandann og hvetja líklega kjósendur til þess að mæta á kjörfund og kjósa. Sjá einnig kafla 6.5.4 hér á eftir.

6.5.4 Tímafrestir

Í kosningum til breska þingsins 7. maí hófst undirbúningur kosninganna á því að þinginu var slitið mánudaginn 30. mars (*e. dissolution of Parliament*). Kosningarnar skyldi auglýsa fyrir kl. 4 þriðjudaginn 2. apríl.

Framboðum skyldi skilað milli kl. 10 og 4, fimmtudaginn 9. apríl. Væru engar athugasemdir gerðar við framboð var birtur listi yfir frambjóðendur í hlutaðeigandi kjördæmi fyrir kl. 5 fimmtudaginn 9. apríl. Ef um var að ræða ágreining leysti kjörstjóri úr honum og birti lista yfir frambjóðendur kl. 4 föstudaginn 10. apríl.

Lokafrestur til þess að tilkynna sig á kjörskrá var til miðnættis 20. apríl.

Lokafrestur til að taka á móti nýjum póstatkvæðum og til að óska eftir því að fá að greiða atkvæði utan kjörfundar með aðstoð (*e. proxy votes*) eða til að breyta slíkum atkvæðum var til kl. 5 þriðjudaginn 21. apríl. Lokafrestur til þess að taka við nýjum umsóknun um aðstoð við atkvæðagreiðslu á kjörfundi var til 28. apríl.

Kjördagur var frá kl. 7 að morgni til kl. 10 að kvöldi. Á kjördegi var heimilt, til kl. 5, að bæta úr göllum á póstatkvæðum og í undantekningartilvikum að óska eftir því að fá að greiða atkvæði með aðstoð. Til kl. 9 á kjördag var heimilt á grundvelli mistaka eða kærur að lagfæra villur á kjörskránni.

6.5.5 Kjörskrárgerðin

Kjósandi sem vildi greiða atkvæði við kosningarnar 7. maí varð að hafa tilkynnt sig á kjörskrá (*e. Electoral Registration*) fyrir miðnætti mánudaginn 20. apríl. Til staðfestingar á kosningarrétti fékk kjósandi sent kjörkort með upplýsingum um kjördag og hvar hann átti að greiða atkvæði.

Á kjörskrá má taka þann sem verður 18 ára á kjördag, er breskur ríkisborgari, hefur írskan ríkisborgararétt og Samveldisríkisborgara (*e. Commonwealth citizen*), sem búsettur er í Bretlandi. Ríkisborgarar innan Evrópusambandsins hafa ekki kosningarrétt til þingsins. Þá má hins vegar færa á kjörskrána þar sem þeir geta átt rétt til að kjósa til sveitarstjórna, til írsku þingsins, velska þingsins, skoska þingsins og til Evrópuþingsins. Enn fremur breskir ríkisborgarar sem hafa flust utan með foreldrum eða forsjáraðila fyrir 18 ára aldur. Skilyrði er að foreldri eða forsjáraðili hafi verið skráður kjósandi í Bretlandi síðustu 15 ár.

Kosningarnar 7. maí 2015 voru þær fyrstu þar sem notast var við sérstaka kjörskrá. Fram til þess var byggt á húsaskrá. Kjósendur gáfu sig þá fram á kjörfundi og gerðu grein fyrir sér með því að tilgreina hvar þeir byggju. Ekki var krafist persónuskilríkja.

Einstakir frambjóðendur geta fengið kjörskráreintak fyrir sig án endurgjalds. Í framkvæmd notuðu stuðningsmenn frambjóðandans skrána til þess að áætla stuðning við frambjóðandann. Var þá haft beint samband við kjósendur og þeir spurðir hvort

þeir væru líklegir til þess að kjósa frambjóðandann. Stuðningsmenn fylgdust síðan með utan kjördeildar hvort líklegir kjósendur skiluðu sér á kjörfund með því að spyrja þá um kjörskránumer þeirra. Yfirleitt veittu kjósendur þær upplýsingar.

6.5.6 Framboð

Breska kjörstjórnin heldur skrár um stjórn málasamtök. Er önnur fyrir Bretland og hin fyrir Norður-Írland. Til þess að geta tekið þátt í kosningum verður auglýsing um skráninguna að hafa birst í síðasta lagi tveimur sólarhringum fyrir birtingu auglýsingar kjörstjóra um þá sem eru í framboði.

Kjörstjóri birtir auglýsingu með lista yfir alla frambjóðendur við kosningar í kjördæminu. Almenn birtist auglýsingin fyrir kl. 5 fimmtudaginn 9. apríl. Hafi ágreiningur verið gerður um einstök framboð var leyst úr honum daginn eftir, fyrir kl. 5 föstudaginn 10. apríl. Fyrir kosningarnar 7. maí var 3.971 einstaklingur í framboði.

Frambjóðandi skal hafa meðmæli minnst tíu manna og setja tryggingu að fjárhæð 500 pund sem hann fær aftur hljóti hann a.m.k. 5% atkvæða í kjördæminu.

6.5.7 Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar

Kjósendur sem voru á kjörskrá við kosningarnar 7. maí 2015 gátu kosið með þrennum hætti. Í fyrsta lagi með því að mæta á kjörfund. Í öðru lagi gátu kjósendur, sem uppfylltu nánar tilgreind skilyrði óskað eftir aðstoð við atkvæðagreiðsluna á grundvelli lögmatra ástæðan (*e. voting by proxy*) svo sem heilsubrest. Umsókn skyldi berast fyrir kl. 5, 21. apríl fyrir kjördag. Í þriðja lagi gátu kjósendur óskað eftir því, fyrir kl. 5, 28. apríl fyrir kjördag, að fá send kjörgögn til þess að greiða atkvæði utan kjörfundar, bréfleiðis (*e. postal voting*), án þess að tilgreina ástæður.

Merkt er við þá í kjörskrá, sem greiða atkvæði bréflaga, en þeir mega ekki greiða atkvæði á kjördegi. Sérstakar reglur gilda á hinn bóginn um leiðréttingar á atkvæðum sem hafa misfarist eða skemmst. Kjósandi verður þó að sjá til þess að atkvæði komist til skila fyrir lok kjörfundar. Könnun á lögmati atkvæðagreiðslunnar fer fram á einum stað. Við kosningarnar 7. maí fór könnun á póstsendum atkvæðum fram í Westminster City Council frá 22. apríl 2015 og fram á kjördag.

6.5.8 Atkvæðagreiðsla á kjörfundi

Kjördagur í Bretlandi er eins og áður segir fyrsti fimmtudagur í maí fimmta hvert ár. Kjörstaðir eru opnir frá kl. 7 til kl. 22. Kjósandi sem stendur í biðröð í kjördeild þegar klukkan er 22 fær að kjósa. Kjördeildarstjóri hefur umsjón með kjördeildinni og honum til aðstoðar eru einn til tveir starfsmenn. Á kjörkortinu, sem eru með hlaupandi númeri og kjósendur hafa með sér á kjörstað, kemur fram kjörfundartíminn og í hvaða kjördeild þeir eiga að kjósa. Við komu á kjörstað gera kjósendur grein fyrir sér og heimilisfangi. Ekki er krafist persónuskilríkja með mynd. Að því búnu fær kjósandinn afhentan kjörseðili sem hann fer með í kjörklefann og greiðir atkvæði í einrúmi. Að því búnu brýtur hann seðilinn saman þannig að ekki sjáist hvað hann hefur kosið og leggur seðilinn síðan í atkvæðakassann.

Einstaklingar sem búa við fötlun eða hreyfihömlun geta fengið aðstoð kjördeildarstjóra á kjörfundi við atkvæðagreiðsluna.

Þegar kjörfundi er lokið eru atkvæðakassar innsiglaðir og fluttir á fyrirfram auglýstan talningarstað í kjördæminu. Talning fer fram fyrir opnum dyrum. Í framkvæmd gátu eftirlitsmenn og umboðsmenn frambjóðenda fylgst með því þegar talinn var fjöldi atkvæða úr atkvæðakössum og hvort fjöldi þeirra stemmdi við uppgjör kjördeildarstjórans. Að því búnu fór hin eiginlega talning fram.

Þegar fylgst var með framkvæmd atkvæðagreiðslunnar á kjördag vakti það athygli að haldin var sérstök skrá við hlið kjörskrárinnar þar sem merkt voru saman númer kjóсандans á kjörskránni og númer kjörseðils. Þegar kjörfundi er lokið er skráin lögð í umslag og það innsiglað. Sú skýring var gefin að með þessu móti mætti síðar kanna hvort misbrestir eða svindl hefði átt sér stað t.a.m. ef búið var kjósa fyrir tiltekinn kjósenda. Kæmi slík staða upp væri gefinn út bráðabirgðakjörseðill í öðrum lit. Slíkur seðill er ekki settur í atkvæðakassann, heldur er honum haldið saman með hinni sérstök skrá. Við talningu atkvæða og ef einstök atkvæði geta ráðið úrslitum kosninga væri hægt að kanna hver hefði verið bær til þess að greiða atkvæði umrætt sinn.

6.5.9 Gildi kosninga og kosningakærur

Sá sem ekki vill una niðurstöðu kosninga getur kært þær til sérstaks kosningadómstóls (*e. election court*) innan 21 dags frá því að kunngert var um úrslit kosninganna. Dómstóllinn starfar á grundvelli almennu kosningalaganna (RPA 1983).¹³⁶

6.5.10 Kosningaefirlit

Á árinu 2006 samþykkti breska þingið reglur til að stuðla að auknu gagnsæi við kosningar með því að heimila eftirlitsaðilum, innlendum og alþjóðlegum samtökum og einstaklingum að fylgjast með framkvæmd kosninga. Breska kjörstjórnin annast framkvæmdina og gefur út sérstök skilríki fyrir eftirlitsmenn. Á grundvelli laga um stjórnmalasamtök, kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur PPERA 2000 hefur kjörstjórnin gefið út sérstakan bækling með leiðbeiningum fyrir eftirlitsmenn *e. Electoral observation at United Kingdom elections* (febrúar 2012).

¹³⁶ Sjá hér ítarlega umfjöllun bresku kjörstjórnarinnar Electoral commission: Challenging elections in the UK, september 2012.