

Hr. Steingrímur J. Sigfússon,
forseti Alþingis

Reykjavík, 9. september 2020

Efni: Starfshópur um endurskoðun kosningalaga lýkur störfum.

Með hjálögðu frumvarpi lýkur störfum starfshóps um endurskoðun kosningalaga sem skipaður var af forseta Alþingis 24. október 2018. Í erindisbréfi var hópnum falið að fara yfir tillögur fyrri vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga með tilliti til hagkvæmni og skilvirkni. Vinna þess hóps beindist eingöngu að lögum um kosningar til Alþingis og skilaði hópurinn skýrslu,¹ ásamt frumvarpi sem lagt var fram til kynningar á Alþingi 5. september 2016.² Jafnhliða skyldi starfshópurinn kanna kosti þess að setja heildarlöggjöf um framkvæmd allra almennt kosninga, er taki til kosninga til Alþingis, kosninga til sveitarstjórna, framboðs og kjörs forseta Íslands og framkvæmdar þjóðaratkvæðagreiðslna. Loks skyldi starfshópurinn skoða, eftir því sem tími og aðstæður leyfðu, kosti rafrænnar kjörskrár. Í erindisbréfinu kom einnig fram að starfshópurinn skyldi við undirbúning tillagna sinna eiga samráð við fulltrúa þingflokka um endurskoðun kosningalaga. Upphaflega var gert ráð fyrir að starfshópurinn skilaði tillögum sínum í formi lagafrumvarps 1. desember 2019 en töl varð á störfum hópsins, m.a. vegna umfangsmikils samráðsferils.

Í starfshópnum sátu Bryndís Hlöðversdóttir, lögfræðingur og ríkissáttasemjari, sem jafnframt var formaður hópsins, Þórir Haraldsson, lögfræðingur, tilnefndur af landskjörstjórn, Þorvaldur Heiðar Þorsteinsson, lögfræðingur, tilnefndur af dómismálaráðuneyti, Magnús Karel Hannesson, kennari og fyrrverandi oddviti, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og Ástríður Jóhannesdóttir, lögfræðingur og sviðsstjóri stjórnáslusviðs Þjóðskrár Íslands, tilnefnd af Þjóðskrár Íslands. Varamaður Ástríðar Jóhannesdóttur í starfshópnum var Indriði B. Ármannsson, lögfræðingur á stjórnáslusviði Þjóðskrár Íslands, og sat hann fundi í fjarveru hennar. Starfshópurinn naut aðstoðar lagaskrifstofu Alþingis við tillögugerð sína.

¹ Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga ásamt tillögu að frumvarpi til laga um breytingar á kosningalögum, 10. ágúst 2016.

² Sjá frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, þingskjal 1629 í 859. máli á 145. löggjafarþingi. Ekki var mælt fyrir frumvarpinu.

Starfshópurinn hélt alls 30 fundi. Starfshópurinn setti sér markmið í upphafi vinnunnar um að í fyrsta lagi skyldi frumvarpið styrkja lýðræði með því að viðhalda trausti á framkvæmd kosninga. Í öðru lagi skyldu fjórir kosningalagabálkar sameinaðir með hagkvæmni og skilvirkni að leiðarljósi. Í þriðja lagi skyldi ábendingum ÖSE, landskjörstjórnar, kjörbréfanefndar og annarra hagsmunaaðila, um það sem betur mætti fara við framkvæmd kosninga, mætt eins og unnt væri. Loks ætti að skapa skilyrði til að þróa framkvæmd kosninga og sinna fræðslu og rannsóknnum meira en nú er gert. Snemma í vinnu starfshópsins var ákveðið að tillaga hans yrði í formi frumvarps til heildarlaga sem giltu um allar kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur. Einnig var ákveðið að leggja til grundvallar tillögur fyrri vinnuhóps sem skilaði skýrslu um kosningatengd málefni hér á landi og erlendis og frumvarpi árið 2016.

Meginefni frumvarpsins lýtur að breyttri stjórnarsýslu kosninga og einföldun regluverks. Helstu nýmæli frumvarpsins eru tilgreind í IV. kafla greinargerðarinnar. Við vinnslu tillagna sinna lagði starfshópurinn áherslu á greiða upplýsingagjöf um vinnu sína og gott samráðsferli. Starfshópurinn var með sérstakt vefsvæði á vef Alþingis þar sem m.a. voru birtar allar fundargerðir hópsins. Einnig var haft samráð við fulltrúa þingflokka um endurskoðun kosningalaga. Því til viðbótar var boðið upp á samráðsferli í upphafi og lok vinnunnar auk samráðs við helstu hagsmunaaðila, sem margir hverjir funduðu með starfshópnum. Samráðsferli starfshópsins er lýst í X. kafla greinargerðar frumvarpsins.

Ein tillagna frumvarpsins er að fela landskjörstjórn aukið hlutverk við framkvæmd kosninga og að hún verði sjálfstæð stjórnarsýslunefnd undir yfirstjórn dómsmálaráðuneytis. Er þetta lagt til með vísan til ábendinga Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu um stofnun sjálfstæðs kosningayfirvalds, annarra fyrirmýnda á Norðurlöndum og 31. gr. stjórnarskrárinnar. Er þá litið til þess að nægur slagkraftur fái í aukin verkefni hennar og að hún njóti sjálfstæðis og næðis til að vinna að því mikilvæga lýðræðislega verkefni sem kosningar eru. Starfshópnum hafa borist ábendingar frá aðilum sem gjalda varhug við því að setja á fót nýja ríkisstofnun. Vegna þessa skal bent á að hægt er að koma málum þannig fyrir að aðsetur landskjörstjórnar verði hjá öðrum opinberum aðila, svo sem Þjóðskrá Íslands, Hagstofu Íslands eða háskólastofnun, án þess að gefa eftir sjálfstæði nefndarinnar. Þannig væri mögulegt að deila rekstrarkostnaði eins og skjalastjórnun, ritaraþjónustu, fundaraðstöðu, kaffiaðstöðu, búnaði, kostnaði við tækni- og öryggismál o.fl. Í sjálfstæði landskjörstjórnar felst ekki krafa um að hún fari með sitt eigið skrifstofuhald.

Í frumvarpinu er einnig lagt til að tekin verði upp rafræn kjörskrá við allar almennar kosningar. Í henni felst töluvert hagræði fyrir kjósendur sem gætu kosið hvar sem er innan kjördæmis í alþingiskosningum, Þjóðskrá Íslands gæti unnið leiðréttingar á kjörskrá miðlægt, jafnóðum og ákvarðanir yrðu teknar og hægt yrði að

draga tölfraeðiupplýsingar fram með auðveldari hætti. Auk þess myndi rafræn kjörskrá auðvelda utanumhald og uppgjör utankjörfundaratkvæða.

Í hjálögðu áhættumati fyrir rafræna kjörskrá sem Syndis ehf. vann fyrir Þjóðskrá Íslands er bent á nokkur atriði sem huga þyrfti að við gerð slíks kerfis. Gæta þyrfti að net- og upplýsingaöryggi frá upphafi við hönnun kerfisins, huga þyrfti að öryggi búnaðar sem notaður yrði á kjörstöðum, t.d. með notkun sýndarumhverfis og gera þyrfti viðbragðsáætlanir fyrir ýmsar aðstæður sem gætu komið upp, svo sem rafmagnsleysi, álagsárás eða vegna annarra tæknilegra vandamála. Einnig þyrfti að gera ráðstafanir til að tryggja aukið öryggi við aðgang að viðkvæmum gögnum og framkvæma öryggisúttekt á kerfinu fyrir notkun þess.

Starfshópurinn vekur athygli forseta Alþingis á því að 27. nóvember 2018 sendi hann forsætisráðherra erindi þar sem á kjörtímabilinu stæði fyrir dyrum endurskoðun á II. kafla stjórnarskrárinnar um forseta Íslands, sbr. einnig umfjöllun í IX. kafla greinargerðar frumvarpsins. Lutu athugasemdirnar að kjörgengisskilyrðum forseta, tímasetningu forsetakjörs, fjölda meðmæla með frambjóðendum og skiptingu þeirra eftir landsfjórðungum. Að þessu leyti er mikilvægt að hugað verði að rökrænu samhengi endurskoðunar stjórnarskrár annars vegar og kosningalaga hins vegar. Þessu tengt skal einnig bent á nýlegan dóm yfirdeildar Mannréttindadómstóls Evrópu í máli Mugemangango gegn Belgíu (nr. 310/15 frá 10. júlí 2020). Í málinu var til umfjöllunar það fyrirkomulag þegar þjóðþing hafa úrskurðarvald um gildi kosninga og kjörgengi, svipað kerfi og er við lýði hér á landi og í Danmörku og Noregi, sbr. 41. og 47. mgr. dómsins. Niðurstaða dómsins var að með fyrirkomulaginu hefði verið brotið gegn 3. gr. samningsviðauka I um réttinn til frjálsra kosninga og 13. gr. mannréttindasáttmála Evrópu um réttinn til raunhæfs úrræðis til að leita réttar síns. Er því þeirri ábendingu komið á framfæri að huga verði að endurskoðun á 46. gr. stjórnarskrárinnar í ljósi niðurstöðu dómsins.

Við smíði frumvarpsdraganna lagði starfshópurinn áherslu á að heildarlöggjöf um kosningar lyti eingöngu að framkvæmd kosninga. Vegna þessa er í bandormi frumvarpsins lagt til að nokkur ákvæði kosningalaga verði færð í aðra lagabálka, svo sem sveitarstjórnarlög og lög um þingsköp Alþingis. Í forsætisráðuneytinu er nú að störfum nefnd sem vinnur að frumvarpi til heildarlaga um starfsemi stjórnmalasamtaka. Starfshópurinn hefur fundað með nefndinni í þrígang og lagt til að kveðið verði á um skráningu stjórnmalasamtaka og heiti þeirra sem og ákvörðun um listabókstafi stjórnmalasamtaka í frumvarpi til heildarlaga um starfsemi stjórnmalasamtaka. Einnig væri rétt að í slíku frumvarpi yrði fjallað um hvaða opinberi aðili tæki framangreindar ákvarðanir, kærumöguleika og opinberar auglýsingar á heitum stjórnmalasamtaka og listabókstöfum þeirra. Þegar þetta er ritað er ljóst að vinna nefndarinnar dregst einhverjar vikur fram yfir setningu næsta löggjafarþings. Verði niðurstaða nefndar um heildarlög um starfsemi stjórnmalasamtaka sú að stuðningsyfirlýsingar fylgi opinberri skráningu

stjórnmalasamtaka væri rétt að taka til athugunar hvernig það fari saman við reglur um stuðningsyfirlýsingar við framboðslista skv. 39. gr. meðfylgjandi frumvarps.

Við framangreint má bæta að á undanförunum misserum hefur verið rætt um notkun stjórnmalasamtaka á samfélagsmiðlum í aðdraganda kosninga, sbr. t.d. álit Persónuverndar frá 6. mars 2020. Að mati starfshópsins er nauðsynlegt að reglur verði settar um notkun persónuupplýsinga og stafræna kosningabaráttu stjórnmalasamtaka og frambjóðenda. Sú umfjöllun lýtur ekki að framkvæmd kosninga og ætti tillögugerð um slíkt því betur heima hjá nefnd forsætisráðherra sem vinnur að frumvarpi til heildarlaga um starfsemi stjórnmalasamtaka eða á öðrum vettvangi.

Í samráðsferli um tillögur frumvarpsins komu fram ábendingar, m.a. frá þingmönnum, um að æskilegt væri að frumvarpið yrði lesið yfir af sérfræðingum á sviði stjórnskipunarréttar og kosningamála. Starfshópurinn tekur undir þessar ábendingar og vill koma því á framfæri við forseta Alþingis að óskað verði eftir slíkum yfirlestri enda er mikilvægt að tillaga að heildarlöggjöf um allar kosningar sé sem best úr garði gerð.

Að lokum skal tekið fram að starfshópurinn var einhuga um tillögur sínar. Starfshópurinn er reiðubúinn að vera forseta Alþingis innan handar við nánari útfærslu einstakra breytingartillagna verði eftir því óskað.

Virðingarfyllst,
f.h. starfshóps um endurskoðun kosningalaga



Bryndís Hlöðversdóttir

Fylgiskjal:

Frumvarp til kosningalaga ásamt greinargerð, dags. 9. september 2020.

Tímafrestitir, samanburður á núgildandi lögum og tillögum starfshópsins.

Minnisblað um rafræna kjörskrá, dags. 1. september 2020.