

## Frumvarp til kosningalaga.

Flm.: Steingrímur J. Sigfússon.

### I. KAFLI

#### Almenn ákvæði.

1. gr.

##### *Markmið.*

Markmið laga þessara er að styrkja lýðræðið með því að viðhalda trausti á framkvæmd kosninga og tryggja að beinar, frjálsar og leynilegar kosningar séu haldnar reglulega.

2. gr.

##### *Gildissvið.*

Lög þessi gilda um kosningar til Alþingis og sveitarstjórna og um framboð og kjör forseta Íslands.

Álykti Alþingi að fram skuli fara almenn og leynileg þjóðaratkvæðagreiðsla um tiltekið málefni eða lagafrumvarp fer um framkvæmdina samkvæmt lögum þessum.

Lög þessi gilda einnig um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu sem fer fram skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

### II. KAFLI

#### Kosningarréttur og kjörgengi.

3. gr.

##### *Kosningarréttur við alþingiskosningar, forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðslur.*

Kosningarrétt við alþingiskosningar, forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðslur á hver íslenskur ríkisborgari sem náð hefur 18 ára aldri þegar kosning fer fram og á lögheimili hér á landi.

Íslenskur ríkisborgari, sem náð hefur 18 ára aldri og hefur átt lögheimili hér á landi, á kosningarrétt í sextán ár frá því að hann flutti lögheimilið af landinu.

4. gr.

##### *Kosningarréttur við sveitarstjórnarkosningar.*

Kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórnar á:

- hver íslenskur ríkisborgari sem náð hefur 18 ára aldri þegar kosning fer fram og á skráð lögheimili í sveitarfélaginu,
- hver danskur, finnskur, norskur og sænskur ríkisborgari, enda fullnægi hann að öðru leyti skilyrðum a-liðar,
- hver erlendur ríkisborgari, annar en greinir í b-lið, sem átt hefur skráð lögheimili hér á landi í þrjú ár samfellt fyrir kjördag, enda fullnægi hann að öðru leyti skilyrðum a-liðar.

Hafi námsmaður, sbr. 4. mgr. 9. gr. laga um lögheimili og aðsetur, nr. 80/2018, flutt lögheimili sitt frá landinu til Danmerkur, Finnlands, Færeyja, Grænlands, Noregs eða Svíþjóðar samkvæmt 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 a-liðar 1. mgr. og leggi fram umsókn skv. 3. mgr. um að neyta kosningarréttar síns. Sama gildir um maka, sambúðarmaka og börn þeirra sem dveljast með þeim í viðkomandi landi.

Til þess að geta neytt kosningarréttar skv. 2. mgr. skal umsókn send Þjóðskrá Íslands 36 dögum fyrir kjördag í hvert sinn sem kosið er til sveitarstjórnar. Þjóðskrá Íslands gefur út leiðbeiningar um móttöku og meðferð umsókna um að neyta kosningarréttar skv. 2. mgr. Í þeim er heimilt að mæla fyrir um rafrænt umsóknarferli. Heimilt er að skjóta synjun Þjóðskrár Íslands til úrskurðarnefndar kosningamála.

#### 5. gr.

##### *Kosningarréttur og kjörskrár.*

Enginn getur neytt kosningarréttar nema nafn hans sé á kjörskrá þegar kosning fer fram.

#### 6. gr.

##### *Kjörgengi.*

Kjörgengur til Alþingis er hver sá sem á kosningarrétt skv. 3. gr. Hæstaréttardómarar eru þó ekki kjörgengi til Alþingis.

Kjörgengur í sveitarstjórn er hver sá sem á kosningarrétt í sveitarfélagi skv. 4. gr.

Skilyrði fyrir kjörgengi er að viðkomandi hafi óflekkað mannorð. Enginn telst hafa óflekkað mannorð sem hlotið hefur dóm fyrir refsivert brot og refsing er óskilorðsbundið fangelsi, frá þeim degi þegar dómur er upp kveðinn og þar til afplánun er að fullu lokið.

Um kjörgengi til forseta Íslands fer samkvæmt stjórnarskrá.

### III. KAFLI

#### **Kjördæmi og kjördeildir.**

#### 7. gr.

##### *Kjördæmi við alþingiskosningar.*

Kjósendur neyta kosningarréttar síns í alþingiskosningum í kjördæmum eftir þeim reglum og með þeim skilyrðum er lög þessi setja. Landinu er skipt í kjördæmi sem hér segir:

##### 1. *Norðvesturkjördæmi.*

Til þess teljast eftirtalin sveitarfélög: Akraneskaupstaður, Hvalfjarðarsveit, Skorradalshreppur, Borgarbyggð, Eyja- og Miklaholtshreppur, Snæfellsbær, Grundarfjarðarbær, Helgafellssveit, Stykkishólmsbær, Dalabyggð, Reykhólahreppur, Vesturbyggð, Tálknafjarðarhreppur, Bolungarvíkurkaupstaður, Ísafjarðarbær, Súðavíkurhreppur, Arneshreppur, Kaldrananeshreppur, Strandabyggð, Húnaþing vestra, Húnavatnshreppur, Blönduósbær, Skagabyggð, Sveitarfélagið Skagaströnd, Sveitarfélagið Skagafjörður og Akrahreppur.

##### 2. *Norðausturkjördæmi.*

Til þess teljast eftirtalin sveitarfélög: Fjallabyggð, Dalvíkurbyggð, Hörgársveit, Akureyrarbær, Eyjafjarðarsveit, Svalbarðsstrandarhreppur, Grýtubakkahreppur, Þingeyjarsveit, Skútustaðahreppur, Norðurþing, Tjörneshreppur, Svalbarðshreppur, Langanesbyggð, Vopnafjarðarhreppur, Fljótsdalshreppur, Múlaþing og Fjarðabyggð.

##### 3. *Suðurkjördæmi.*

Til þess teljast eftirtalin sveitarfélög: Sveitarfélagið Hornafjörður, Skaftárhreppur, Mýrdalshreppur, Rangárþing eystra, Rangárþing ytra, Ásahreppur, Vestmannaeyjabær, Flóahreppur, Sveitarfélagið Árborg, Skeiða- og Gnúpverjahreppur, Hrunamannahreppur, Bláskógabyggð, Grímsnes- og Grafningshreppur, Hveragerðisbær, Sveitarfélagið Ölfus, Grindavíkurbær, Suðurnesjabær, Reykjanesbær og Sveitarfélagið Vogar.

#### 4. Suðvesturkjördæmi.

Til þess teljast eftirtalin sveitarfélög: Hafnarfjarðarkaupstaður, Garðabær, Kópavogsbær, Seltjarnarnesbær, Mosfellsbær og Kjósarhreppur.

#### 5.–6. Reykjavíkurborg kjördæmi suður og norður.

Reykjavík skal skipta frá vestri til austurs í tvö kjördæmi, suðurkjördæmi og norðurkjördæmi, eftir því sem fyrir er mælt í 8. gr.

Verði heiti eða mörkum sveitarfélags breytt eða sameinist tvö eða fleiri þeirra skal litið svo á að sveitarfélagið, sem til verður í staðinn, heyri til þess kjördæmis sem það eldra eða þau eldri heyrðu til. Varði slík breyting mörk kjördæma skulu þau þó haldast óbreytt.

#### 8. gr.

##### *Mörk kjördæma í Reykjavík.*

Þegar boðað hefur verið til almennra alþingiskosninga skal landskjörstjórn ákveða mörk kjördæma í Reykjavík miðað við kjörskrá 56 dögum fyrir kjördag, sbr. 1. mgr. 28. gr. Skulu mörkin við það miðuð að kjósendur í hvoru kjördæmi um sig að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum, séu nokkurn veginn jafnmargir. Gæta skal þess, eftir því sem kostur er, að hvort kjördæmi sé sem samfelldust heild.

Landskjörstjórn auglýsir mörk kjördæmanna í Stjórnartíðindum jafnskjótt og þau liggja fyrir.

#### 9. gr.

##### *Fjöldi þingsæta.*

Þingsæti eru 63 og skiptast þannig milli kjördæma:

Norðvesturkjördæmi	8 þingsæti
Norðausturkjördæmi	10 þingsæti
Suðurkjördæmi	10 þingsæti
Suðvesturkjördæmi	13 þingsæti
Reykjavíkurborg kjördæmi suður	11 þingsæti
Reykjavíkurborg kjördæmi norður	11 þingsæti

Í Norðvesturkjördæmi skulu vera sjö kjördæmissæti og eitt jöfnunarsæti. Í Norðausturkjördæmi og Suðurkjördæmi skulu vera níu kjördæmissæti og eitt jöfnunarsæti í hvoru kjördæmi. Í Suðvesturkjördæmi skulu vera ellefu kjördæmissæti og tvö jöfnunarsæti. Í Reykjavíkurborg kjördæmi norður og Reykjavíkurborg kjördæmi suður skulu vera níu kjördæmissæti og tvö jöfnunarsæti í hvoru kjördæmi.

Þrátt fyrir það sem segir í 1. og 2. mgr. getur landskjörstjórn breytt fjölda kjördæmissæta í hverju kjördæmi í samræmi við 10. gr.

#### 10. gr.

##### *Breyting á fjölda kjördæmissæta.*

Eftir hverjar alþingiskosningar skal landskjörstjórn reikna út hvort kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum skv. 2. mgr. 9. gr., séu helmingi færri í einu kjördæmi en kjósendur að baki hverju þingsæti í einhverju öðru kjördæmi, miðað við kjörskrá í nýafstöðnum kosningum, sbr. 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar. Ef svo er skal landskjörstjórn breyta fjölda kjördæmissæta í kjördæmum þannig að dregið verði úr þessum

mun. Sú breyting má þó aldrei verða meiri en þörf krefur hverju sinni til þess að fullnægja fyrirmælum þessa stjórnarskrárákvæðis.

Við útreikning skv. 1. mgr. skal fyrst miða við fjölda þingsæta í kjördæmum skv. 1. mgr. 9. gr. Ef skilyrði 1. mgr. eru fyrir hendi skal færa eitt kjördæmissæti frá því kjördæmi sem hefur fæsta kjósendur að baki hverju þingsæti til þess kjördæmis sem hefur flesta kjósendur að baki hverju þingsæti. Sé það ekki unnt skal færa eitt kjördæmissæti frá því kjördæmi sem hefur næstfæsta kjósendur að baki hverju þingsæti til þess kjördæmis sem hefur flesta kjósendur að baki hverju þingsæti. Að því loknu er fjöldi kjósenda að baki hverjum þingmanni reiknaður að nýju miðað við þessa breytingu og kjördæmissæti fært milli kjördæma svo oft sem þörf krefur þar til hlutfall kjósenda að baki hverju þingsæti fer hvergi yfir þau mörk sem koma fram í 1. mgr.

Landskjörstjórn auglýsir breytinguna í Stjórnartíðindum jafnskjótt og hún hefur verið gerð.

Heimild landskjörstjórnar til að breyta þingmannatölu í kjördæmum samkvæmt þessari grein nær þó aðeins til þeirra kjördæmissæta sem eru umfram stjórnarskrárbundið lágmark, sbr. 3. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar.

#### 11. gr.

##### *Kjördeildir.*

Hverju kjördæmi skal skipt í kjördeildir við alþingiskosningar og er hvert sveitarfélag utan Reykjavíkur ein kjördeild, sbr. 5.–6. tölul. 1. mgr. 7. gr., nema sveitarstjórn hafi ákveðið að skipta því í fleiri kjördeildir.

Við sveitarstjórnarkosningar er hvert sveitarfélag ein kjördeild, nema sveitarstjórn hafi ákveðið að skipta því í fleiri kjördeildir.

Kjördeildir skal að jafnaði kenna við kjörstað eða tölusetja til aðgreiningar.

#### IV. KAFLI

##### **Stjórnsýsla kosninga.**

#### 12. gr.

##### *Landskjörstjórn.*

Ráðherra skipar fimm menn í landskjörstjórn og jafnmarga til vara. Landskjörstjórn er sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem hefur yfirumsjón með framkvæmd kosninga og annast framkvæmd laga þessara, sbr. 14. gr. Landskjörstjórn heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra sem fer með málefni kosninga.

Skipunartími í landskjörstjórn er fimm ár en þó þannig að hvert ár renni út skipunartími eins stjórnarmanns. Þrjú stjórnarmenn skulu kosnir af Alþingi, þar á meðal formaður landskjörstjórnar, einn skal tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einn tilnefndur af samstarfsnefnd háskólastigsins. Varamenn skulu valdir með sama hætti. Stjórnarmenn og varamenn þeirra skulu hafa reynslu og þekkingu á málefnum sem tengjast kosningum.

Landskjörstjórn mótar stefnu og áherslur skrifstofu sinnar og setur sér og skrifstofunni starfsreglur.

#### 13. gr.

##### *Starfsfólk og aðsetur landskjörstjórnar.*

Landskjörstjórn skipar framkvæmdastjóra til fimm ára í senn og setur honum erindisbréf. Framkvæmdastjóri landskjörstjórnar ber ábyrgð á og annast daglega stjórn á starfsemi, fjár-

reiðum og rekstri landskjörstjórnar og ræður annað starfsfólk. Framkvæmdastjórinn undirbýr og situr fundi stjórnar með málfrelsi og tillögurétt.

Framkvæmdastjóri og annað starfsfólk annast í umboði landskjörstjórnar daglega framkvæmd og stjórn þeirra verkefna sem henni eru falin samkvæmt lögum þessum.

Landskjörstjórn ákveður aðsetur skrifstofu sinnar.

#### 14. gr.

##### *Verkefni landskjörstjórnar.*

Landskjörstjórn annast framkvæmd laga þessara og eru helstu verkefni hennar að:

- a. birta auglýsingar um undirbúning, framkvæmd og tímasetningu kosninga,
- b. útbúa kjörgögn, sbr. þó 2. mgr. 64. gr.,
- c. veita almenningi, frambjóðendum, fjölmiðlum, kjörstjórnnum og öðrum sem annast framkvæmd kosninga upplýsingar, fræðslu og leiðbeiningar,
- d. hafa samvinnu og samráð við viðeigandi aðila, félagasamtök og stofnanir við undirbúning og framkvæmd kosninga,
- e. birta niðurstöður kosninga opinberlega,
- f. stuðla að kosningarannsóknnum og framþróun kosningaframkvæmdar,
- g. veita ráðherra og öðrum stjórnvöldum ráðgjöf um kosningar og gera tillögur til ráðherra um útgáfu reglugerða um nánari framkvæmd einstakra ákvæða laga þessara,
- h. taka þátt í alþjóðlegu samstarfi á sviði kosningamála,
- i. vinna önnur verkefni sem tengjast stjórnarsýslu kosninga samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár, laga þessara eða annarra laga.

Við sveitarstjórnarkosningar annast yfirkjörstjórn, sbr. 16. gr., verkefni samkvæmt a-, b- og e-lið 1. mgr.

Þjóðskrá Íslands ber að veita landskjörstjórn aðgang að upplýsingum úr skráum og kerfum stofnunarinnar án endurgjalds svo að hún geti sinnt hlutverki sínu.

Landskjörstjórn skal gefa út ársskýrslu um starfsemi sína og skila ráðherra skýrslu eftir hverjar kosningar um undirbúning og framkvæmd þeirra.

Landskjörstjórn getur gefið öðrum kjörstjórnnum almenn fyrirmæli um undirbúning og framkvæmd kosninga. Landskjörstjórn getur ákveðið að slík fyrirmæli skuli birt í Stjórnartíðindum.

Landskjörstjórn ákveður gerð, merkingar og notkun embættisinnsgla sem notuð skulu við kosningar og lætur öðrum kjörstjórnnum í té. Reglur þessar skulu birtar í Stjórnartíðindum.

#### 15. gr.

##### *Kjörstjórnir.*

Kjörstjórnir eru staðbundin stjórnvöld sem annast framkvæmd kosninga í sveitarfélagi samkvæmt nánari fyrirmælum laga þessara.

Kjörstjórnir við kosningar samkvæmt lögum þessum eru:

- a. Yfirkjörstjórnir.
- b. Hverfiskjörstjórnir.
- c. Undirkjörstjórnir.

Frambjóðandi við kosningar er ekki kjörgengur í kjörstjórn.

#### 16. gr.

##### *Skipan kjörstjórna, starfshættir og aðsetur.*

Yfirkjörstjórn skal kosin eins fljótt og unnt er eftir sveitarstjórnarkosningar. Kjörtímabil yfirkjörstjórnar skal vera hið sama og sveitarstjórnar. Yfirkjörstjórnir hafa umsjón með fram-

kvæmd kosninga hver í sínu sveitarfélagi. Yfirkjörstjórnir skulu jafnan vera reiðubúnar að mæta fyrirvaralaust á fundi á kjördegi til ákvarðana og að úrskurða í sambandi við kosninguna ef með þarf.

Í sveitarfélagi sem skipt er í kjördeildir skal sveitarstjórn í aðdraganda kosninga kjósa jafnmargar undirkjörstjórnir og fjöldi kjördeilda er. Þar sem kjördeildir eru fleiri en ein á sama kjörstað skal sveitarstjórn jafnframt kjósa hverfiskjörstjórn til að hafa umsjón með kosningastarfi á kjörstaðnum í umboði yfirkjörstjórnar sveitarfélags. Í sveitarfélagi sem er ekki skipt í kjördeildir gegnir kjörstjórn störfum yfir- og undirkjörstjórna.

Hver yfirkjörstjórn, undirkjörstjórn og hverfiskjörstjórn skal skipuð þremur mönnum og jafnmörgum til vara. Við alþingiskosningar, forsetakjör og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna skal yfirkjörstjórn í Reykjavík skipuð fimm mönnum og jafnmörgum til vara. Kjörstjórnarmenn skulu eiga kosningarrétt í sveitarfélaginu. Kjörstjórnirnar kjósa sér oddvita og skipta að öðru leyti með sér verkum.

Nú fær framboð sem fulltrúa á í sveitarstjórn ekki kjörinn fulltrúa í yfirkjörstjórn og skal því þá heimilt að tilnefna áheyrnarfulltrúa til setu í kjörstjórninni og annan til vara. Áheyrnarfulltrúi hefur sama rétt og kjörinn fulltrúi annan en atkvæðisrétt.

Kjörstjórnir eru í störfum sínum óháðar ákvörðunarvaldi sveitarstjórnar.

Sveitarstjórn ræður starfsfólk sér til aðstoðar við kosningar. Ekki er skylt að auglýsa slík störf. Yfirkjörstjórn getur falið starfsfólki sveitarfélaga störf í tengslum við framkvæmd kosninga.

Yfirkjörstjórn skal með nægum fyrirvara á undan kosningum auglýsa aðsetur sitt þar sem hún dvelst meðan kosning fer fram.

Þjóðskrá Íslands ber að veita yfirkjörstjórnnum aðgang að upplýsingum úr skrá og kerfum stofnunarinnar án endurgjalds svo að þær geti sinnt hlutverki sínu.

#### 17. gr.

##### *Hæfi kjörstjórnarmanna.*

Kjörstjórnarmaður, sbr. 15. og 16. gr., skal víkja úr kjörstjórn ef einstaklingur er í kjöri sem er eða hefur verið maki hans, sambúðarmaki, fyrrverandi sambúðarmaki eða skyldur eða mægður honum í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eða tengdur honum með sama hætti vegna ættleiðingar.

#### 18. gr.

##### *Varamenn í kjörstjórn.*

Varamenn taka sæti í kjörstjórn í forföllum aðalmanna eftir venjulegum reglum þegar hlutfallskosningar eru viðhafðar en annars eftir þeirri röð sem þeir eru kosnir eða skipaðir. Ef kjörstjórn verður ekki á þennan hátt fullskipuð boðar oddviti kjörstjórnarmenn í þeirra stað eftir tillögu þeirra samtaka sem kusu þá, þar til hún er fullskipuð. Annars boðar kjörstjórnin sjálf þann eða þá sem þarf til þess að talan verði fyllt.

#### 19. gr.

##### *Þóknun o.fl.*

Það er borgaraleg skylda að taka sæti í kjörstjórn.

Ráðherra ákveður þóknun fyrir störf og setu í landskjörstjórn en sveitarstjórn ákveður þóknun fyrir störf og setu í yfirkjörstjórn, undirkjörstjórn og hverfiskjörstjórn.

## 20. gr.

*Gerðabækur og bókanir.*

Allar kjörstjórnir skulu halda gerðabækur og bóka gerðir sínar.

Ráðherra staðfestir reglur landskjörstjórnar um hvað kjörstjórnur er skylt að bóka í gerðabók og um form, efni og löggildingu gerðabóka. Í reglunum má ákveða að gerðabækur verði á rafrænu formi eða að notuð verði sérstök eyðublöð í stað þeirra. Reglur landskjörstjórnar skulu birtar í Stjórnartíðindum.

## 21. gr.

*Hlutverk Þjóðskrár Íslands.*

Þjóðskrá Íslands annast gerð og rekstur rafrænnar kjörskrár og ber ábyrgð á öryggi hennar.

Þjóðskrá Íslands þróar og rekur tölvukerfi sem notuð eru við framkvæmd kosninga á grundvelli þjónustusamnings við landskjörstjórn. Í samningnum skulu verkefni skilgreind, svo og stjórn þeirra, lengd samningstíma og hvernig greiðslum fyrir þjónustu og úttekt á árangri verkefnanna skuli háttáð.

## 22. gr.

*Úrskurðarnefnd kosningamála.*

Ráðherra skipar þrjú menn í úrskurðarnefnd kosningamála. Skipunartími nefndarinnar er sex ár en þó þannig að annað hvert ár renni út skipunartími eins stjórnarmanns. Hæstiréttur Íslands tilnefnir formann nefndarinnar og skal hann uppfylla starfsgengisskilyrði hæstaréttardómara. Samstarfsnefnd háskólastigsins tilnefnir einn nefndarmann og skal hann hafa lokið embættisprófi eða meistaraþrófi í lögfræði og hafa reynslu af framkvæmd kosninga. Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefnir einn nefndarmann og skal hann hafa reynslu af framkvæmd kosninga. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti.

Til nefndarinnar má skjóta eftirtöldum ákvörðunum:

1. Synjun Þjóðskrár Íslands um að taka kjósanda á kjörskrá, sbr. 3. mgr. 4. gr., og um leiðréttingar á kjörskrá skv. 32. gr., sbr. 33. gr.
2. Ákvörðun landskjörstjórnar og yfirkjörstjórnar sveitarfélags um gildi framboðslista og önnur atriði er þau varða, sbr. 45. og 46. gr.
3. Ákvörðun yfirkjörstjórnar um kjörgengi frambjóðenda í sveitarstjórnarkosningum, sbr. 48. gr.
4. Ákvörðun landskjörstjórnar um gildi framboðs til forsetakjörs, sbr. 2. mgr. 50. gr.
5. Kæru vegna ólögmetis sveitarstjórnarkosninga, sbr. 128. gr.
6. Kæru vegna ólögmetis forsetakjörs og þjóðaratkvæðagreiðslna, sbr. 129. gr.
7. Kæru vegna ólögmetis íbúakosninga sem haldnar eru á grundvelli sveitarstjórnarlaga.
8. Ákvörðun sem landskjörstjórn tekur samkvæmt öðrum lögum.

Um frest til þess að kæra einstakar ákvarðanir fer samkvæmt fyrirmælum laga þessara.

Ákvörðun málsaðila um að bera ákvarðanir stjórnvalda skv. 2. mgr. undir dómstóla frestar ekki réttaráhrifum þeirra.

Úrskurði úrskurðarnefndar kosningamála verður ekki skotið til annars stjórnvalds.

## V. KAFLI

**Kjördagur.**

## 23. gr.

*Alþingiskosningar.*

Almennar reglulegar alþingiskosningar skulu fara fram eigi síðar en við lok kjörtímabils. Upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðamótum.

Landskjörstjórn skal auglýsa hvenær almennar reglulegar alþingiskosningar skulu fara fram.

Kjörtímabilið er fjögur ár.

Nú er Alþingi rofið og fara þá alþingiskosningar fram þann dag sem þingrofið tekur gildi.

#### 24. gr.

##### *Sveitarstjórnarkosningar.*

Almennar sveitarstjórnarkosningar fara fram annan laugardag í maímánuði sem ekki ber upp á laugardag fyrir hvítasunnu. Beri sveitarstjórnarkosningar upp á laugardag fyrir hvítasunnu skal kjördegi flýtt um eina viku.

Landskjörstjórn skal auglýsa hvenær almennar reglulegar sveitarstjórnarkosningar skulu fara fram.

Kjörtímabil sveitarstjórnar er fjögur ár.

#### 25. gr.

##### *Forsetakjör.*

Forsetakjör skal fara fram fjórða hvert ár fyrsta laugardag í júnímánuði sem ekki ber upp á laugardag fyrir hvítasunnu, en þá skal kjósa viku síðar, sbr. þó 2. mgr. Landskjörstjórn auglýsir kosninguna eigi síðar en þremur mánuðum fyrir kjördag og tiltekur hámarks- og lágmarkstölu meðmælenda forsetaefnis úr hverjum landsfjórðungi í réttu hlutfalli við kjósendatölu þar.

Nú deyr forseti eða lætur af störfum áður en kjörtíma hans er lokið og skal þá innan árs kjósa nýjan forseta til 30. júní á fjórða ári frá þeirri kosningu. Ákveður landskjörstjórn þá kjördag, en að öðru leyti fer eftir fyrirráðum laga þessara.

#### 26. gr.

##### *Þjóðaratkvæðagreiðslur.*

Þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 2. mgr. 2. gr. skal fara fram í fyrsta lagi þremur mánuðum og í síðasta lagi einu ári eftir að þingsályktunartillaga hefur verið samþykkt á Alþingi.

Þjóðaratkvæðagreiðsla skal fara fram innan tveggja mánaða eftir að krafa Alþingis er samþykkt skv. 3. mgr. 11. gr. stjórnarskrárinnar eða forseti synjar lagafrumvarpi staðfestingar skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar.

Heimilt er að halda þjóðaratkvæðagreiðslu samkvæmt lögum þessum samhliða kosningum til Alþingis eða forsetakjöri.

Alþingi ákveður kjördag þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. 2. gr. laga þessara og 3. mgr. 11. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar innan þeirra tímamarka sem greinir í 1.–3. mgr. Landskjörstjórn ákveður kjördag þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar.

Landskjörstjórn skal auglýsa þjóðaratkvæðagreiðslu á sem heppilegustum tíma en í síðasta lagi einum mánuði fyrir atkvæðagreiðsluna. Einnig skal birta spurninguna sem lögð verður fyrir kjósendur.

## VI. KAFLI

### **Kjörskrár.**

#### 27. gr.

##### *Miðlæg vinnsla kjörskrár.*

Þegar boðað hefur verið til almennra alþingiskosninga, sveitarstjórnarkosninga, forsetakjörs eða þjóðaratkvæðagreiðslu skal Þjóðskrá Íslands gera kjörskrár samkvæmt skráningu lögheimilis hvers kjósenda í þjóðskrá, sbr. 28. gr.



Viðmiðunardagur kjörskrár skal vera kl. 12 á hádegi 33 dögum fyrir kjördag.

Við atkvæðagreiðslu á kjörfundi skulu kjörstjórnir notast við rafræna kjörskrá. Í undantekningartilfellum er heimilt að nota prentaða kjörskrá, sbr. 35. gr.

Í kjörskrá skal skrá nöfn kjósenda, kennitölu, lögheimili, kyn og ríkisfang.

Þjóðskrá Íslands er heimil vinnsla persónuupplýsinga við gerð kjörskrár og skal hún vera í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

#### 28. gr.

*Kjörskrá í alþingiskosningum, forsetakjöri og þjóðaratkvæðagreiðslum.*

Á kjörskrá hvers sveitarfélags við alþingiskosningar, sbr. þó 2. mgr., skal taka:

- a. þá sem uppfylla skilyrði 1. mgr. 3. gr. og skráðir voru með lögheimili í sveitarfélaginu samkvæmt þjóðskrá á viðmiðunardegi, sbr. 2. mgr. 27. gr.,
- b. þá sem uppfylla skilyrði 2. mgr. 3. gr. og síðast áttu skráð lögheimili hér á landi í sveitarfélaginu.

Þeim sem taka ber á kjörskrá í Reykjavík skv. b-lið 1. mgr. skal skipt á milli suður- og norðurkjördæmis í samræmi við 8. gr. Í suðurkjördæmi komi þeir sem fæddir eru fyrri hluta hvers mánaðar, 1.–15., en í norðurkjördæmi þeir sem fæddir eru síðari hluta hvers mánaðar, 16.–31. Landskjörstjórn ákveður hvar mörkin skulu vera í mánuði, sbr. 1. mgr. 8. gr. Sama regla skal gilda um þá sem skv. a-lið 1. mgr. eru skráðir með lögheimili hjá utanríkisþjónustunni í Reykjavík eða ótilgreint lögheimili í Reykjavík.

Um kjörskrá til afnota við kjör forseta Íslands og í þjóðaratkvæðagreiðslu fer á sama hátt og við alþingiskosningar.

#### 29. gr.

*Kjörskrá í sveitarstjórnarkosningum.*

Á kjörskrá hvers sveitarfélags við sveitarstjórnarkosningar skal taka þá sem uppfylla skilyrði 4. gr. og skráðir voru með lögheimili í sveitarfélaginu samkvæmt íbúaskrá þjóðskrár 33 dögum fyrir kjördag.

#### 30. gr.

*Gerð kjörskrár auglýst.*

Þjóðskrá Íslands auglýsir í Stjórnartíðindum og fjölmiðlum að gerðar hafi verið kjörskrár, sbr. 27. gr., jafnskjótt og gerð þeirra er lokið og eigi síðar en 30 dögum fyrir kjördag. Í auglýsingunni skal koma fram að Þjóðskrá Íslands veiti aðgang að upplýsingum úr rafrænni kjörskrá, með innslætti kennitölu, á vef sínum og vef landskjörstjórnar.

Að lokinni birtingu auglýsingar skv. 1. mgr. sendir Þjóðskrá Íslands sveitarstjórnnum kjörskrár með rafrænum hætti, án endurgjalds. Þjóðskrá Íslands getur gefið út leiðbeiningar um afhendingu kjörskrár til sveitarfélaga og rafrænan aðgang þeirra að kjörskrá. Kjörskrárnar skulu aðgengilegar almennungi til skoðunar á skrifstofum sveitarstjórna eða öðrum hentugum stað eigi síðar en 21 degi fyrir kjördag.

Að fengnum tillögum landskjörstjórnar skal ráðherra kveða nánar á um í reglugerð þær upplýsingar sem birta skal úr kjörskránni á vef landskjörstjórnar, hvort birting skuli enn fremur heimil á öðrum vef en greinir í 1. mgr. og um framlagningu kjörskrár.

#### 31. gr.

*Aðgangur stjórnmalasamtaka að kjörskrá.*

Þegar auglýst hefur verið að gerð kjörskrár sé lokið, sbr. 30. gr., er þeim stjórnmalasamtökum sem bjóða fram lista við kosningar, og frambjóðendum í forsetakjöri, heimilt að óska

eftir rafrænum aðgangi að kjörskránni hjá Þjóðskrá Íslands. Aðgangur skal veittur án endurgjalds, svo og önnur gögn sem kunna að verða tilgreind í reglugerð. Heimilt er að nýta aðganginn í þágu eftirlits með framkvæmd kosninga, til að sannreyna hverjir séu kjósendur og koma upplýsingum á framfæri við þá í aðdraganda kosninga. Óheimilt er að birta kjörskrána eða einhverjar upplýsingar úr henni opinberlega eða miðla henni. Við vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðinu skulu stjórnmalasamtök uppfylla skilyrði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Að fengnum tillögum landskjörstjórnar skal ráðherra kveða nánar á um í reglugerð heimildir stjórnmalasamtaka og frambjóðenda til nýtingar kjörskrárgagna skv. 1. mgr., meðferð þeirra á kjörskrá og lokun rafræns aðgangs að henni.

### 32. gr.

#### *Leiðréttingar á kjörskrá.*

Athugasemdum við kjörskrá skal beint til Þjóðskrár Íslands sem tekur þær þegar til meðferðar og gerir viðeigandi leiðréttingar á rafrænni kjörskrá ef við á. Slíkar leiðréttingar má gera fram á kjördag.

Heimilt er að leiðrétta rafræna kjörskrá ef:

- a. Þjóðskrá Íslands hefur láðst að skrá lögheimili kjósanda til samræmis við tilkynningu hans um flutning,
- b. Þjóðskrá Íslands berst vitneskja um andlát kjósanda,
- c. Þjóðskrá Íslands berst vitneskja um að erlendur ríkisborgari hafi öðlast íslenskt ríkisfang eða að kjósandi hafi misst íslenskt ríkisfang,
- d. Þjóðskrá Íslands berst vitneskja um að danskur ríkisborgari eigi kosningarrétt hér á landi samkvæmt lögum um réttindi danskra ríkisborgara á Íslandi, nr. 18/1944, sbr. 1. gr. laga nr. 85/1946, um ráðstafanir í sambandi við skilnað Íslands og Danmerkur,
- e. íslenskur ríkisborgari, sem aldrei hefur átt lögheimili hér á landi eða sem misst hefur kosningarrétt skv. 2. mgr. 3. gr., flyst til landsins og skráir aftur lögheimili sitt hér á landi eftir viðmiðunardag kjörskrár,
- f. Þjóðskrá Íslands verður þess að öðru leyti áskynja að villa hafi verið gerð við skráningu kjósanda við kjörskrárgerðina.

Þjóðskrá Íslands sendir hlutaðeigandi sveitarstjórnnum og viðkomandi kjósanda, ef við á, tilkynningu um leiðréttingar sem hún gerir á rafrænni kjörskrá. Þá sendir stofnunin hlutaðeigandi kjörstjórn og oddvita yfirkjörstjórnar tilkynningar um leiðréttingar á rafrænni kjörskrá svo að færa megi þær á prentuð kjörskráreintök kjörstjórna ef ákvæði 2. mgr. 35. gr. eiga við.

Þjóðskrá Íslands gefur út leiðbeiningar um hvernig leiðréttingar skuli færðar á prentuð kjörskráreintök sveitarstjórna. Sveitarstjórnnum er óheimilt að færa á prentuð kjörskráreintök aðrar leiðréttingar en þær sem Þjóðskrá Íslands heimilar.

### 33. gr.

#### *Kærur.*

Heimilt er að skjóta ákvörðun Þjóðskrár Íslands um leiðréttingar á kjörskrá skv. 32. gr. til úrskurðarnefndar kosningamála, sbr. 22. gr., innan sólarhrings frá dagsetningu hennar. Úrskurðarnefndin veitir kæranda hæfilegan frest til að koma að frekari gögnum áður en hún fellir úrskurð í málinu.

## 34. gr.

*Notkun rafrænnar kjörskrár.*

Við atkvæðagreiðslu á kjörfundi í alþingiskosningum, við forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðslur skulu kjörstjórnir notast við rafræna kjörskrá og er kjósendum þá heimilt að greiða atkvæði í hvaða kjördeild sem er innan kjördæmis, þó ekki í kjördeild sveitarfélags hafi sveitarstjórn þess fengið heimild til notkunar prentaðrar kjörskrár.

Við atkvæðagreiðslu á kjörfundi í sveitarstjórnarkosningum skulu kjörstjórnir notast við rafræna kjörskrá og er kjósendum þá heimilt að greiða atkvæði í hvaða kjördeild sem er innan sveitarfélags.

Þjóðskrá Íslands ákveður gerð og útlit rafrænnar kjörskrár og leggur sveitarfélögum til hugbúnað til notkunar við atkvæðagreiðsluna á kjördag.

Ráðherra skal í reglugerð, að fengnum tillögum landskjörstjórnar og Þjóðskrár Íslands, kveða m.a. nánar á um gerð og útgáfu rafrænnar kjörskrár, meðferð gagna í skránni, öryggisvottun skrárinnar, kröfur sem gera skal til vélbúnaðar sem nota skal við kosningar, hvenær óheimilt verður að nota rafræna kjörskrá ef upp kemur bilun eða truflun í kerfinu í skilningi 89. gr. og hvaða kröfur skuli gerðar til rafrænnar kjörskrár svo að kjörstjórnir geti á hverjum tíma greint hvort kjósandi hafi greitt atkvæði eða ekki.

## 35. gr.

*Undanþága til notkunar prentaðrar kjörskrár.*

Sveitarstjórn er heimilt að fara þess á leit við landskjörstjórn, eigi síðar en 47 dögum fyrir kjördag, að á kjördag verði notast við prentaða kjörskrá í sveitarfélaginu. Í beiðninni skal sveitarstjórnin rökstyðja hvers vegna hún telji að ekki skuli notast við rafræna kjörskrá. Landskjörstjórn skal svara sveitarstjórn eigi síðar en 40 dögum fyrir kjördag. Að liðnum fresti til umsóknar er landskjörstjórn þó heimilt að taka til meðferðar beiðni sveitarstjórnar ef veigamiklar ástæður mæla með því. Í þeim tilvikum skal landskjörstjórn svara erindinu eins fljótt og verða má.

Heimili landskjörstjórn notkun prentaðrar kjörskrár í sveitarfélagi á kjördag er einungis kjósendum sem þar standa á kjörskrá heimilt að greiða atkvæði í viðeigandi kjördeild. Sveitarfélag skal prenta kjörskrá til að nota við atkvæðagreiðslu á kjörfundi.

## VII. KAFLI

**Framboð til Alþingis og sveitarstjórna.**

## 36. gr.

*Framboðsfrestur og móttaka framboða.*

Þegar kosningar eiga að fara fram skulu öll framboð tilkynnt skriflega eigi síðar en kl. 12 á hádegi 36 dögum fyrir kjördag.

Við alþingiskosningar tekur landskjörstjórn á móti framboðum en yfirkjörstjórn við sveitarstjórnarkosningar.

## 37. gr.

*Tilkynning framboðs.*

Á framboðslista skulu vera að minnsta kosti jafnmörg nöfn frambjóðenda og kjósa á í hvert skipti, en aldrei fleiri en tvöföld sú tala.

Gæta skal þess um öll framboð að tilgreina skýrlega nafn frambjóðanda, lögheimili, kennitölu og stöðu eða starfsheiti hans til þess að enginn vafi geti leikið á því hverjir eru í kjöri.

Skulu nöfn frambjóðenda rituð á framboðslista að lágmarki með einu eigin nafni og kenni nafni eins og þau birtast í þjóðskrá. Óski frambjóðandi eftir annarri ritun nafns á listann er honum það heimilt, enda séu þau nöfn skráð í þjóðskrá. Frambjóðanda er þó heimilt að rita eigin nafn eða eigin nöfn sín á annan veg en skráð er í þjóðskrá ef hann er kunnur af þeirri beitingu eigin nafns eða eigin nafna sinna.

Frambjóðandi til Alþingis getur átt lögheimili í öðru kjördæmi en því sem hann býður sig fram í.

## 38. gr.

*Einn listi í kjöri við alþingiskosningar.*

Við alþingiskosningar, svo og uppkosningar í sambandi við þær, fellur kosning ekki niður þó að einungis einn listi sé í kjöri.

## 39. gr.

*Framboðslistar.*

Hverjum framboðslista skal fylgja skrifleg:

- a. staðfesting á skráðu heiti og listabókstaf nýrra stjórn málasamtaka,
- b. yfirlýsing allra þeirra sem eru á listanum um að þeir hafi leyft að setja nöfn sín á listann,
- c. tilkynning frá þeim stjórn málasamtökum sem boðið hafa fram listann um það hverjir tveir menn séu umboðsmenn listans sem taki við athugasemdum um ágalla sem kunna að vera á framboðinu.

Auk gagna skv. 1. mgr. skal fylgja framboðslista fyrir alþingiskosningar:

- a. yfirlýsing um stuðning við listann frá kjósendum í hlutaðeigandi kjördæmi; tilgreina skal nafn meðmælanda, lögheimili hans og kennitölu; fjöldi meðmælanda skal vera margfeldi af þingsætistölu kjördæmisins og talnanna 30 að lágmarki og 40 að hámarki,
- b. yfirlýsing meðmælanda um fyrir hvaða stjórn málasamtök hann sé boðinn fram; allir listar sem bornir eru fram fyrir sömu stjórn málasamtök eiga saman þegar jöfnunarsætum er úthlutað skv. 110. gr.; ef yfirlýsinguna vantar telst listi vera sérstakt framboð.

Auk gagna skv. 1. mgr. skal fylgja framboðslista fyrir sveitarstjórnarkosningar yfirlýsing um stuðning við listann frá kjósendum í hlutaðeigandi sveitarfélagi; tilgreina skal nafn meðmælanda, lögheimili hans og kennitölu; ekki er gerð krafa um meðmælendur í sveitarfélögum með 100 íbúa eða færri. Hámarkstala meðmælanda skal vera tvöföld tilskilin lágmarkstala. Lágmarksfjöldi meðmælanda skal vera sem hér segir:

- a. í sveitarfélagi með 101–500 íbúa 10 meðmælendur,
- b. í sveitarfélagi með 501–2.000 íbúa 20 meðmælendur,
- c. í sveitarfélagi með 2.001–10.000 íbúa 40 meðmælendur,
- d. í sveitarfélagi með 10.001–50.000 íbúa 80 meðmælendur,
- e. í sveitarfélagi með 50.001 og fleiri íbúa 160 meðmælendur.

Ef sá sem ákveður framboðslista eða staðfestir hann endanlega, samkvæmt reglum stjórn málasamtaka, ber fram mótmæli gegn því að listi sé boðinn fram fyrir þau samtök telst slíkur framboðslisti ekki vera boðinn fram á vegum þeirra.

Við sömu kosningar má enginn bjóða sig fram á fleiri framboðslistum en einum. Þá má sami kjósandi ekki mæla með fleiri en einum lista við sömu kosningar. Frambjóðendur á lista geta ekki verið meðmælendur hans. Kjörstjórnarfulltrúar geta ekki verið meðmælendur framboðslista.

Þjóðskrá Íslands er heimilt að beiðni landskjörstjórnar eða yfirkjörstjórnar að samkeyra meðmælendalista framboðsaðila við þjóðskrá að fullnægðum skilyrðum laga sem um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga gilda hverju sinni.

## 40. gr.

*Afturköllun framboðs eða stuðningsyfirlýsingar.*

Frambjóðandi getur afturkallað samþykki sitt til framboðs á framboðslista stjórn málasamtaka fram til þess að frestur til að skila framboðum rennur út.

Sá sem hefur lýst yfir stuðningi við framboðslista getur ekki afturkallað yfirlýsingu sína eftir að framboð hefur verið afhent yfirkjörstjórn eða landskjörstjórn. Meðmæli sem safnað er til stuðnings framboði má ekki nota í öðrum tilgangi.

Eyða skal samþykki eða yfirlýsingu sem hefur verið afturkölluð skv. 1. og 2. mgr.

## 41. gr.

*Reglugerðarheimildir.*

Ráðherra setur að fengnum tillögum landskjörstjórnar reglugerð um gerð og form framboðslista og söfnun upplýsinga um frambjóðendur, meðferð þeirra, eftirlit með þeim og eyðingu.

Ráðherra setur að fengnum tillögum landskjörstjórnar reglugerð um form meðmæla fyrir framboðslista, söfnun þeirra, meðferð, eftirlit og eyðingu. Þar má kveða á um að meðmælum skuli safna með rafrænum hætti á eyðublöðum eða viðmóti sem Þjóðskrá Íslands lætur í té. Í slíkri reglugerð skulu sett nánari fyrirmæli um:

- a. heimild kjósenda til þess að gefa meðmæli með öðrum hætti en rafrænum,
- b. tegund rafrænnar auðkenningar meðmælenda,
- c. aðgang að upplýsingum hjá Þjóðskrá Íslands til athugunar á því hvort kjósandi sé kosningarbær, sbr. 1. mgr.,
- d. meðferð þeirra upplýsinga sem aflað er frá Þjóðskrá Íslands um kosningarrétt meðmælenda með framboðslistum, sbr. a-lið 2. mgr. og 3. mgr. 39. gr.,
- e. varðveislu og eyðingu upplýsinga skv. a-lið 2. mgr. og 3. mgr. 39. gr.

## 42. gr.

*Könnun á framboðslistum.*

Við alþingiskosningar rannsakar landskjörstjórn framlögð gögn og gengur úr skugga um að uppfyllt séu skilyrði framboðs, sbr. 37. og 39. gr. Við sveitarstjórnarkosningar gegnir yfirkjörstjórn þessu hlutverki. Landskjörstjórn getur tilnefnt fulltrúa í einstökum kjördæmum til að taka við framboðstilkynningum.

Nema skal burt:

1. af framboðslista öftustu nöfn sem eru fram yfir tilskilda tölu,
2. nafn af lista yfir meðmælendur ef það stendur þar án skriflegs leyfis meðmælenda eða hann hefur skriflega leyft nafn sitt á fleiri listum en einum.

Ef rannsókn leiðir í ljós að sami maður hefur mælt með fleiri en einu framboði verður hann ekki talinn meðmælandi neins þeirra.

Niðurstöður athugana á skilyrðum framboðs og framkomin mótmæli skulu færð í gerðabók.

## 43. gr.

*Annlát frambjóðanda.*

Nú deyr frambjóðandi áður en kosning fer fram en eftir að framboðsfrestur er liðinn, og skal þá landskjörstjórn við alþingiskosningar, en yfirkjörstjórn við sveitarstjórnarkosningar, færa þá frambjóðendur sem koma á eftir hinum látna á listanum upp um sæti. Ef unnt er skal auglýsa listann þannig breyttan í samræmi við 47. gr.

## 44. gr.

*Fundur um yfirferð framboðslista.*

Þegar framboðsfrestur er liðinn, sbr. 36. gr., heldur landskjörstjórn við alþingiskosningar, en yfirkjörstjórn við sveitarstjórnarkosningar, fund þar sem umboðsmönnum framboðslista skal veittur kostur á að vera viðstaddir. Finnist þá gallar á framboðslista skal hlutadeigandi umboðsmönnum gefinn kostur á að leiðrétta þá og má veita frest í því skyni eftir því sem tími og atvik leyfa, að jafnaði sólarhring.

Gallar á framboðslista sem landskjörstjórn eða yfirkjörstjórn hefur bent á en hafa ekki verið leiðréttir innan tilsetts frests koma til ákvörðunar skv. 45. og 46. gr. Athugasemdir við einstök framboð skulu tilkynntar umboðsmönnum skriflega.

## 45. gr.

*Ákvörðun um gildi framboðslista fyrir alþingiskosningar.*

Jafnskjótt og landskjörstjórn hefur lokið könnun sinni á framboðum stjórnmalasamtaka og eigi síðar en sólarhring frá lokum framboðsfrests, sbr. 36. gr., skal hún taka þau til meðferðar og:

- a. skera úr um hvort stjórnmalasamtök hafi bætt úr göllum á framboðslista, sbr. 44. gr., og um gildi hans að öðru leyti,
- b. ákveða, ef þörf krefur, hverjum stjórnmalasamtökum skuli telja þá framboðslista sem í kjöri verða við kosningarnar,
- c. merkja lista stjórnmalasamtaka með hliðsjón af auglýsingu um listabókstafi þeirra; hafi stjórnmalasamtök fleiri lista en einn í sama kjördæmi skal merkja þá A, AA ..., B, BB ... o.s.frv. eftir því sem við á,
- d. gæta þess að listar sem saman eiga, sbr. b-lið 2. mgr. 39. gr., séu merktir sama bókstaf í öllum kjördæmum,
- e. kanna hvort samræmis gæti um framsetningu og frágang framboðslista, þar á meðal um ritun nafna framþjóðenda, sbr. 2. mgr. 37. gr.

Á fundi sem landskjörstjórn boðar umboðsmenn framboðslista til, sbr. 1. mgr. 39. gr., eigi síðar en þremur sólarhringum og fjórum stundum eftir að framboðsfrestur rennur út, skal hún greina frá meðferð sinni á einstökum framboðslistum og tilkynna um ákvarðanir sínar, sbr. 1. mgr. Ákvörðunum landskjörstjórnar má umboðsmaður skjóta til úrskurðarnefndar kosningamála, sbr. 22. gr., innan 20 stunda frá því að hún var afhent honum. Úrskurður nefndarinnar skal liggja fyrir innan tveggja sólarhringa eftir að kærufrestur rennur út.

## 46. gr.

*Ákvörðun um gildi framboðslista fyrir sveitarstjórnarkosningar.*

Jafnskjótt og yfirkjörstjórn hefur lokið könnun sinni á framboðslistum stjórnmalasamtaka og eigi síðar en sólarhring eftir að framboðsfrestur rennur út, sbr. 36. gr., skal hún taka þá til meðferðar og:

- a. skera úr um hvort stjórnmalasamtök hafi bætt úr göllum á framboðslista, sbr. 44. gr., og um gildi hans að öðru leyti,
- b. ákveða, ef þörf krefur, hverjum stjórnmalasamtökum skuli telja þá framboðslista sem í kjöri verða við kosningarnar,
- c. merkja lista stjórnmalasamtaka með hliðsjón af auglýsingu um listabókstafi stjórnmalasamtaka sem buðu fram lista við síðustu alþingiskosningar, en ef framboðslistar eru ekki bornir fram af stjórnmalasamtökum merkir yfirkjörstjórn þá í stafrófsröð eftir því sem þeir hafa borist henni eða eftir samkomulagi við umboðsmenn listanna,

d. kanna hvort samræmis gæti um framsetningu og frágang framboðslista, þar á meðal um ritun nafna frambjóðenda, sbr. 2. mgr. 37. gr.

Á fundi sem yfirkjörstjórn boðar umboðsmenn framboðslista til, sbr. 1. mgr. 39. gr., eigi síðar en þremur sólarhringum og fjórum stundum eftir að framboðsfrestur rennur út, skal hún greina frá meðferð sinni á einstökum framboðslistum og tilkynna um ákvarðanir sínar, sbr. 1. mgr. Ákvörðunum yfirkjörstjórna má umboðsmaður skjóta til úrskurðarnefndar kosningamála, sbr. 22. gr., innan 20 stunda frá því að hún var afhent honum. Úrskurður nefndarinnar skal liggja fyrir innan tveggja sólarhringa eftir að kærufrestur rennur út.

Nú kemur aðeins fram einn framboðslisti við sveitarstjórnarkosningar og skal þá yfirkjörstjórn framlengja framboðsfrest um tvo sólarhringa. Komi fram nýr framboðslisti innan þess frests er heimilt að veita honum fjögurra daga frest til að uppfylla skilyrði skv. 39. gr. Komi ekki fram nýr framboðslisti áður en sá frestur er úti verður framkominn framboðslisti sjálfkjörinn.

#### 47. gr.

##### *Auglýsing framboðslista.*

Þegar niðurstaða liggur fyrir um gildi framboðslista við alþingiskosningar skal landskjörstjórn auglýsa þá í Stjórnartíðindum, á vef og í fjölmiðlum eigi síðar en 30 dögum fyrir kjördag. Yfirkjörstjórn sveitarfélags auglýsir framboðslista innan sama frests fyrir sveitarstjórnarkosningar. Að fengnum tillögum landskjörstjórnar skal ráðherra setja frekari ákvæði í reglugerð um efni auglýsinga, birtingarhátt o.fl. Má í reglugerð kveða m.a. á um birtingu lögheimilis og kennitölu frambjóðenda.

Nú fer óbundin kosning fram til sveitarstjórnar, framboðsfrestur framlengist samkvæmt ákvæðum 3. mgr. 46. gr. eða maður skorast undan endurkjöri skv. 5. mgr. 49. gr. og skal þá yfirkjörstjórn auglýsa það með sama hætti og framboð.

#### 48. gr.

##### *Úrskurður um kjörgengi.*

Ekki er nauðsynlegt að kjörgengi frambjóðenda í alþingiskosningum sé sannað fyrir landskjörstjórn, en Alþingi úrskurðar um kjörgengi þeirra sem kosnir eru jafnframt því sem það úrskurðar um hvort nýkosnir þingmenn séu að öðru leyti löglega framboðnir og kosnir.

Yfirkjörstjórn sveitarfélags úrskurðar um kjörgengi frambjóðenda í sveitarstjórnarkosningum. Úrskurði hennar má skjóta til úrskurðarnefndar kosningamála sem skal úrskurða eins fljótt og verða má og ekki síðar en 7 dögum frá því að kæra berst.

#### 49. gr.

##### *Sérákvæði um sveitarstjórnarkosningar.*

Fulltrúar í sveitarstjórnnum skulu kjörnir í leynilegum almennum kosningum sem geta verið með tvennu móti:

- a. Bundnar hlutfallskosningar þar sem kosning er bundin við framboð á listum og fulltrúar á hverjum lista ná kjöri í hlutfalli við það atkvæðamagn sem listinn fær. Ákvæði 36. og 37. gr. og 39.–48. gr. gilda um tilhögun framboðs.
- b. Óbundnar kosningar þar sem kosning er ekki bundin við framboð en allir kjósendur eru í kjöri nema þeir sem löglega eru undanþegnir skyldu til að taka kjöri og hafa fyrir fram skorast undan því.

Í sveitarfélögum skal almennt kjósa bundinni hlutfallskosningu.

Nú kemur enginn framboðslisti fram áður en framboðsfrestur rennur út eða svo fá nöfn eru á framboðslistum að sveitarstjórn verður ekki fullskipuð í bundinni kosningu og skal þá kosning verða óbundin.

Þeim sem er kjörgengur, heill og hraustur og yngri en 65 ára er skylt að taka kjöri í sveitarstjórn. Ekki verður nafn manns þó sett á framboðslista án skriflegs samþykkis hans.

Þeim sem setið hefur í sveitarstjórn eitt kjörtímabil eða lengur er ekki skylt að taka kjöri fyrr en liðinn er jafnlangur tími og hann átti þar samfellt sæti síðast, enda tilkynni hann yfirkjörstjórn áður en framboðsfrestur rennur út að hann skorist undan endurkjöri.

## VIII. KAFLI

### Framboð til forsetakjörs.

50. gr.

#### *Tilkynning framboðs.*

Framboðum til forsetakjörs skal skila í hendur landskjörstjórnar ásamt samþykki forsetaefnis og nægilegri tölu kosningarbærra meðmælenda, sbr. 5. gr. stjórnarskrárinnar, eigi síðar en kl. 12 á hádegi 36 dögum fyrir kjördag. Um söfnun, form og meðferð meðmæla gilda sömu reglur og við alþingis- og sveitarstjórnarkosningar, sbr. 2. og 3. mgr. 41. gr.

Landskjörstjórn úrskurðar um gildi framboðs til forsetakjörs. Ákvörðunum landskjörstjórnar má skjóta til úrskurðarnefndar kosningamála.

Landskjörstjórn auglýsir 30 dögum fyrir kjördag hverjir séu í kjöri.

51. gr.

#### *Annlát forsetaefnis.*

Nú deyr forsetaefni, áður en kosning fer fram, en eftir að framboðsfrestur er liðinn, og má þá annað forsetaefni gefa kost á sér í stað hins ef fullur helmingur meðmælenda hins látna er meðal meðmælenda hans. Annars úrskurðar landskjörstjórn um það hvort fresta þarf kosningu vegna annláts forsetaefnis og undirbúa kosningu að nýju.

## IX. KAFLI

### Kynning vegna þjóðaratkvæðagreiðslu.

52. gr.

#### *Kynning landskjörstjórnar.*

Landskjörstjórn skal standa fyrir víðtækri kynningu á því málefni sem borið er undir þjóðaratkvæði skv. 2. mgr. 2. gr. Landskjörstjórn setur nánari reglur um fyrirkomulag kynningar.

Landskjörstjórn skal svo fljótt sem verða má og eigi síðar en viku fyrir þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar auglýsa með tryggilegum hætti lög þau sem forseti synjaði staðfestingar svo að kjósendur geti kynnt sér efni þeirra. Þar skal jafnframt vakin athygli á því að frumvarpið til laganna og öll skjöl varðandi meðferð þess séu aðgengileg á áberandi stað á vef landskjörstjórnar.

## X. KAFLI

### Umboðsmenn stjórnmalasamtaka.

53. gr.

#### *Réttindi og skyldur umboðsmanna við framlagningu framboðslista.*

Hverjum framboðslista skal fylgja skrifleg tilkynning oddvita listans til landskjörstjórnar eða yfirkjörstjórnar sveitarfélags um það hverjir tveir menn séu umboðsmenn listans, ásamt skriflegu samþykki þeirra. Ef umboðsmenn listans eru ekki tilgreindir eða umboðsmenn forfallast eru frambjóðendur í aðalsætum hver um sig réttir umboðsmenn listans.



Umboðsmenn lista eiga rétt á að vera viðstaddir fundi landskjörstjórnar og yfirkjörstjórnar sveitarfélags um framboðslista eftir að framboðsfrestur rennur út, sbr. 44. gr. Umboðsmenn veita upplýsingar um listana sé þess óskað og þeir gæta réttar listans við skoðun landskjörstjórnar og yfirkjörstjórnar. Finnist gallar á framboðslista skal umboðsmönnum gefinn kostur á að leiðrétta þá áður en þeir koma til úrskurðar skv. 45. og 46. gr.

Yfirkjörstjórn sveitarfélags útbýr sérstök skilríki fyrir umboðsmenn samkvæmt nánari fyrirmælum landskjörstjórnar. Skilríki þessi skulu umboðsmenn bera við athafnir sínar samkvæmt lögum þessum.

Umboðsmönnum er skylt að hlíta þeim fundarreglum sem kjörstjórn, yfirkjörstjórn og landskjörstjórn setja, þ.m.t. á kjörfundi og við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Um réttindi og skyldur umboðsmanna fer að öðru leyti eftir nánari ákvæðum þessa kafla.

Umboðsmenn lista eiga rétt á að tilnefna aðstoðarmenn sem koma fram fyrir hönd þeirra við framkvæmd kosninga. Tilnefningar skulu berast yfirkjörstjórn sveitarfélags tímanlega fyrir kjördag og skal yfirkjörstjórn útbúa sérstök skilríki fyrir aðstoðarmenn sem þeir skulu bera við athafnir sínar. Réttindi og skyldur aðstoðarmanna gagnvart kjörstjórnnum eru hinar sömu og umboðsmanna.

#### 54. gr.

##### *Réttindi umboðsmanna við ákvörðun um gildi framboðslista.*

Umboðsmenn lista eiga rétt á að vera viðstaddir fundi landskjörstjórnar og yfirkjörstjórnar sveitarfélags um framboðslista, sbr. 45. og 46. gr.

Úrskurði landskjörstjórn eða yfirkjörstjórn sveitarfélags framboðslista ógildan skal umboðsmönnum lista, eins fljótt og verða má, afhent afrit úrskurðarins, ásamt afriti listans og vottorði um afhendingartíma.

Auk umboðsmanna lista eiga stjórnmalasamtök sem bjóða fram lista við alþingiskosningar rétt á að hafa tvo umboðsmenn viðstadda fundi landskjörstjórnar sem haldinn er skv. 45. gr.

Umboðsmenn lista og umboðsmenn stjórnmalasamtaka mega skjóta ákvörðunum landskjörstjórnar og yfirkjörstjórnar sveitarfélaga til úrskurðarnefndar kosningamála innan 20 stunda frá uppkvaðningu, sbr. 2. mgr. 45. gr. og 2. mgr. 46. gr.

#### 55. gr.

##### *Réttindi umboðsmanna við atkvæðagreiðslu á kjörfundi og utan kjörfundar.*

Umboðsmenn lista eiga rétt á að vera viðstaddir atkvæðagreiðslu á kjörfundi og að sitja við borð í kjörfundarstofunni og fá afhentar kosningaleiðbeiningar. Umboðsmenn lista eiga enn fremur rétt á að vera viðstaddir atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, þó ekki ef atkvæðagreiðsla fer fram í heimahúsi. Umboðsmenn skulu hafa aðgang að kjörskrá í kjörfundarstofu og að skrá kjörstjóra sem þeir halda vegna atkvæðagreiðslu utan kjörfunda, sbr. 4. mgr. 77. gr. Umboðsmönnum er óheimilt að bera í kjörfundarstofu eða hafa á brott með sér gögn er varða kosninguna og óheimilt er að taka upp, mynda eða miðla með öðrum hætti upplýsingum um það sem fram fer í kjörfundarstofu. Sama gildir um kosningarathöfn utan kjörfundar.

#### 56. gr.

##### *Réttindi umboðsmanna við upphaf og lok kjörfundar.*

Umboðsmenn lista eiga rétt á að vera viðstaddir þegar kjörstjórn gætir laga- og stjórnvaldsfyrirmæla við meðhöndlun atkvæðakassa og annarra kjörgagna áður en atkvæðagreiðsla hefst og þegar henni er slitið. Umboðsmönnum er heimilt að undirrita með kjörstjórn það sem

hún ritar í gerðabókina vegna þessara starfa og setja innsigli sín á þá atkvæðakassa og kjörgögn sem kjörstjórn innsigliar samkvæmt lögum. Sama gildir um rétt umboðsmanna lista hvað varðar störf kjörstjóra.

## 57. gr.

*Eftirlit umboðsmanna.*

Telji umboðsmenn lista að kjörstjórn, kjörstjóri eða kjósendur hegði sér ekki samkvæmt lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum við kosningarathöfnina mega þeir finna að því við kjörstjórnina eða kjörstjórnann. Telji þeir eitthvað ólöglegt við kosningarathöfnina og fá það ekki leiðrétt hjá kjörstjórn eða kjörstjóra eiga umboðsmenn rétt á að fá ágreiningsefnið bókað þegar í stað í gerðabók kjörstjórnar eða skrá kjörstjóra. Neiti kjörstjórn eða kjörstjóri að bóka eitthvað vegna kosningarathafnarinnar á umboðsmaður rétt á að bóka það sjálfur og undirrita.

## 58. gr.

*Réttindi umboðsmanna við talningu atkvæða.*

Umboðsmenn lista eiga rétt á að vera viðstaddir undirbúning talningar, svo sem þegar tekið er á móti atkvæðakössum og þeir opnaðir, þegar tekið er á móti öðrum kjörgögnum eða við flokkun atkvæða. Þá eiga umboðsmenn rétt á að vera viðstaddir talningu atkvæða og fylgjast með framkvæmd hennar og uppgjöri.

Séu umboðsmenn lista ekki viðstaddir talningu eða undirbúning hennar skal yfirkjörstjórn kalla til fólk úr sama framboði, ef unnt er, til að gæta réttar listans.

## 59. gr.

*Staða umboðsmanna við úthlutun þingsæta og staðfestingu kosningaúrslita.*

Sérhver stjórn málasamtök sem boðið hafa fram eiga rétt á að hafa tvo umboðsmenn viðstadda við öll störf landskjörstjórnar við úthlutun þingsæta skv. XVI. kafla.

Sérhver stjórn málasamtök sem boðið hafa fram eiga rétt á að hafa tvo umboðsmenn viðstadda við öll störf yfirkjörstjórnar sveitarfélags við staðfestingu kosningaúrslita sveitarstjórnarkosninga skv. XVII. kafla.

## 60. gr.

*Umboðsmenn við þjóðaratkvæðagreiðslur.*

Landskjörstjórn skipar umboðsmenn í hverju kjördæmi sem hafa það hlutverk að gæta ólíkra sjónarmiða við þjóðaratkvæðagreiðslu, talningu atkvæða og úrlausn ágreiningsmála.

## 61. gr.

*Umboðsmenn frambjóðenda í forsetakjöri.*

Um umboðsmenn frambjóðenda í forsetakjöri gilda ákvæði 53.–59. gr. að breyttu breytanda.

## XI. KAFLI

**Kjörgögn.**

## 62. gr.

*Kjörgögn við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.*

Landskjörstjórn lætur í té kjörgögn við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Hún lætur einnig í té leiðbeiningar um tilhögun atkvæðagreiðslunnar. Kjörgögn þessi skulu jafnan vera fyrir hendi hjá þeim er annast atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Sýslumenn annast afgreiðslu kjörgagna til kjörstjóra eða annarra trúnaðarmanna innan lands, sbr. 69. gr.

Kjörstjórar skulu varðveita kjörgögnin á öruggum stað.

Að fengnum tillögum landskjörstjórnar skal ráðherra setja reglugerð þar sem kveðið er nánar á um gerð kjörgagna sem nota skal við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, þ.m.t. um gerð og uppsetningu kjörseðla, stimpla, atkvæðakassa og önnur kjörgögn, sem og varðveislu þeirra.

63. gr.

*Móttaka kjörgagna við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.*

Kjörstjóri eða annar trúnaðarmaður innan lands, sbr. 69. gr., sem veitir viðtöku utankjörfundarkjörgögnum, skal undirrita og afhenda hlutaðeigandi sýslumanni drengskaparyfirlýsingu um að kosning muni fara fram samkvæmt fyrimælum laga þessara.

Sérstakur kjörstjóri skv. 70. gr., sem veitir viðtöku utankjörfundarkjörgögnum, skal og undirrita og afhenda því ráðuneyti er fer með málefni sendiráða, fastanefnda og ræðisskrifstofa Íslands erlendis eða hlutaðeigandi sendierindreka sams konar yfirlýsingu.

64. gr.

*Kjörgögn við atkvæðagreiðslu á kjörfundi.*

Landskjörstjórn lætur gera kjörseðla sem notaðir verða við atkvæðagreiðslu á kjörfundi við alþingiskosningar, forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðslu.

Yfirkjörstjórn sveitarfélags lætur gera kjörseðla sem notaðir verða við atkvæðagreiðslu á kjörfundi við sveitarstjórnarkosningar.

Kjörseðlar skulu vera úr haldgóðum pappír sem prent eða skrift sést ekki í gegnum samkvæmt nánari reglum sem ráðuneytið setur að fengnum tillögum landskjörstjórnar.

65. gr.

*Reglugerðarheimild.*

Að fengnum tillögum landskjörstjórnar skal ráðherra í reglugerð setja nánari ákvæði um gerð kjörseðla, stimpla, umslög, atkvæðakassa, blindraspjöld, kosningaleiðbeiningar, gerðabækur og önnur kjörgögn.

66. gr.

*Kjörgögn við þjóðaratkvæðagreiðslu.*

Í þingsályktun skv. 2. mgr. 2. gr. skal, að fenginni umsögn landskjörstjórnar, kveðið á um orðalag og framsetningu þeirrar spurningar sem lögð er fyrir kjósendur.

Á kjörseðli skal skýrt koma fram spurning um hvort kjósandi samþykki þá tillögu sem borin er upp og gefnir tveir möguleikar á svari, „Já“ og „Nei“.

Alþingi getur ákveðið að spurningar og svarkostir á kjörseðli í atkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. 2. gr. séu fleiri eða orðaðir með öðrum hætti.

Landskjörstjórn ákveður orðalag og framsetningu spurningar á kjörseðli í atkvæðagreiðslu skv. 3. mgr. 11. gr., 26. gr. og 2. mgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Ráðherra setur nánari reglur um útlit og frágang kjörseðla sem nota skal við þjóðaratkvæðagreiðslur.

XII. KAFLI  
**Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar.**

67. gr.

*Heimild til atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.*

Kjósandi, sem getur ekki sótt kjörfund á kjördegi, getur ákveðið að greiða atkvæði utan kjörfundar eftir þeim reglum sem settar eru í lögum þessum.

Kjósandi, sem greitt hefur atkvæði utan kjörfundar, getur ekki greitt atkvæði á kjörfundi. Kjósandi getur einungis greitt atkvæði utan kjörfundar einu sinni.

68. gr.

*Upphaf og lok atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.*

Kosningu utan kjörfundar skal hefja svo fljótt sem kostur er eftir að framboðslistar hafa verið auglýstir, sbr. 47. gr., þó eigi síðar en 29 dögum fyrir kjördag.

Kosning utan kjörfundar skal a.m.k. standa fram til kl. 17 á kjördag en erlendis skal þó ljúka kosningunni daginn fyrir kjördag.

Atkvæðið telst greitt þann dag sem fylgibréfið er dagsett.

69. gr.

*Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hér á landi.*

Sýslumenn eru kjörstjórar, hver í sínu umdæmi, og ákveða jafnframt hverjir starfsmenn þeirra og aðrir trúnaðarmenn gegna störfum kjörstjóra í umboði þeirra. Sýslumenn skulu tilkynna landskjörstjórn hverju sinni hverjir eru kjörstjórar í umboði þeirra.

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar getur farið fram:

1. Á aðalskrifstofu sýslumanns, skrifstofu hans eða í útibúi. Sýslumaður getur ákveðið að atkvæðagreiðsla fari fram á sérstökum kjörstað utan aðalskrifstofu, svo og að atkvæðagreiðsla fari fram á öðrum stöðum í umdæmi hans. Sýslumaður getur ákveðið að kjörstaður sé hreyfanlegur.
2. Í húsnaði á vegum sveitarfélags, enda skal sýslumaður að ósk sveitarstjórnar skipa kjörstjóra, sem getur verið starfsmaður sveitarfélags, til þess að annast atkvæðagreiðslu. Heimilt er að ósk sveitarfélags að slíkur kjörstaður sé hreyfanlegur.
3. Á heilbrigðis- og öldrunarstofnunum, stofnunum fyrir fatlað fólk og í fangelsum fyrir kjósendur sem dveljast þar, komi fram ósk forstöðumanns um það.
4. Í heimahúsi ef kjósandi getur ekki sótt kjörfund á kjördegi vegna sjúkdóms, fötlunar eða barnsburðar nema hann eigi kost á að greiða atkvæði á stofnun skv. 3. tölul. Ósk um að greiða atkvæði í heimahúsi skal vera skrifleg og studd vottorði lögráða manns um hagi kjóсандans og hafa borist hlutaðeigandi kjörstjóra eigi síðar en kl. 16 fjórum dögum fyrir kjördag.

Kjörstjóri auglýsir hvar og hvenær atkvæðagreiðsla getur farið fram og á þann hátt á hverjum stað sem venja er þar að birta opinberar auglýsingar. Skal haga framkvæmd og afgreiðslutíma þannig að kosning geti gengið sem greiðast fyrir sig. Atkvæðagreiðsla skv. 3. tölul. 2. mgr. skal fara fram sem næst kjördegi í samráði við fyrirsvarsmann viðkomandi stofnunar eða heimilis. Atkvæðagreiðsla skv. 4. tölul. 2. mgr. skal fara fram á þeim tíma sem kjörstjóri ákveður.

Kjörstjóri skal sjá til þess að á kjörstað og í næsta nágrenni hans fari hvorki fram óleyfilegur kosningaráróður eða kosningaspjöll né önnur starfsemi sem truflar eða hindrar framkvæmd kosninga.

Þjóðskrá Íslands ber að veita kjörstjórum aðgang að upplýsingum úr skrá og kerfum stofnunarinnar án endurgjalds svo að þeir geti sinnt hlutverki sínu.

Sé kjósandi haldinn alvarlegum smitsjúkdómi skal kjörstjóri skipuleggja atkvæðagreiðslu utan kjörfundar í samráði við sóttvarnaryfirvöld. Synja má um atkvæðagreiðslu telji sóttvarnaryfirvöld að henni verði ekki komið við án þess að tefla heilsu kjörstjóra eða almennings í hættu.

Ráðherra setur, að fengnum tillögum landskjörstjórnar, reglugerð um framkvæmd atkvæðagreiðslu skv. 3. og 4. tölul. 2. mgr. Slík atkvæðagreiðsla má þó ekki fara fram fyrir en 21 degi fyrir kjördag. Tilkynna skal umboðsmönnum lista, sbr. 55. gr., um hvenær atkvæðagreiðsla skv. 3. tölul. 2. mgr. fer fram.

#### 70. gr.

##### *Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar erlendis.*

Erlendis skal atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fara fram í skrifstofu sendiráðs, í sendiráðisskrifstofu eða í skrifstofu kjöræðismanns samkvæmt nánari ákvörðun ráðherra sem fer með utanríkismál. Sami ráðherra getur og ákveðið að atkvæðagreiðsla fari fram á öðrum stöðum erlendis.

Kjörstjórar við atkvæðagreiðslu erlendis eru forstöðumenn sendiráða, sendiráðismenn, aðrir sendierindrekar eftir ákvörðun viðkomandi forstöðumanns, aðrir starfsmenn sendiráða og sendiráðisskrifstofa, kjöræðismenn og sérstakir kjörstjórar samkvæmt ákvörðun þess ráðherra sem fer með utanríkismál. Ráðherra sem fer með utanríkismál skal tilkynna landskjörstjórn hverju sinni hverjir eru kjörstjórar erlendis.

Þjóðskrá Íslands ber að veita kjörstjórum aðgang að upplýsingum úr skrá og kerfum stofnunarinnar án endurgjalds svo að þeir geti sinnt hlutverki sínu.

Ráðherra sem fer með utanríkismál auglýsir hvar og hvenær atkvæðagreiðsla getur farið fram erlendis og tilkynnir það jafnframt landskjörstjórn.

#### 71. gr.

##### *Póstkosning.*

Kjósandi sem er erlendis og hefur hvorki tök á að greiða atkvæði utan kjörfundar né á kjördag getur greitt atkvæði í pósti. Atkvæðið skal sent í pósti eða með öðrum hætti á skrifstofu þess sveitarfélags þar sem kjósandi telur sig vera á kjörskrá.

Póstkosningu má hefja 57 dögum fyrir kjördag. Kjósandi skal óska eftir kjörgögnum á vef landskjörstjórnar.

Kjósandi skal greiða atkvæði í samræmi við 73. gr. í viðurvist tveggja vitna ef unnt er, eldri en 18 ára, sem votta auðkenni kjósandans og að kosningin hafi verið leynileg. Frambjóðandi eða maki, börn, systkini og foreldrar frambjóðanda mega ekki gerast vottar við póstkosningu.

Njóti kjósandi aðstoðar við að greiða atkvæði, sbr. 3. mgr. 74. gr., skal þess getið á fylgi-bréfi.

Kjósandi sem greiðir atkvæði skv. 1. mgr. ber ábyrgð á að atkvæði hans berist sveitarstjórninni eigi síðar en á kjördag.

Að fengnum tillögum landskjörstjórnar skal ráðherra í reglugerð kveða nánar á um fyrirkomulag póstkosningar, svo sem um tímafrest, meðferð kjörgagna og sendingu og móttöku póstatkvæða.

Landskjörstjórn er heimil vinnsla persónuupplýsinga um kjósendur sem óska eftir kjörgögnum til að greiða atkvæði í pósti og að miðla þeim upplýsingum til yfirkjörstjórna sveitar-

félaga. Skal vinnslan fullnægja skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

## 72. gr.

*Hæfi kjörstjóra.*

Kjörstjóri eða aðrir sem gegna störfum hans, sbr. 1. mgr. 69. gr. og 2. mgr. 70. gr., mega ekki vera í framboði.

Kjörstjóri skal víkja sæti ef í kjöri er maki hans, fyrrverandi maki, sambúðarmaki, fyrrverandi sambúðarmaki eða einstaklingur skyldur eða mægður honum í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar eða tengdur honum með sama hætti vegna ættleiðingar. Sama á við um einstakling sem gegnir störfum kjörstjóra í umboði hans.

Kjörstjóri sker úr um hæfi sitt og þeirra sem starfa í umboði hans. Ágreiningi um hæfi kjörstjóra eða annarra sem gegna störfum hans má skjóta til úrskurðarnefndar kosningamála skv. 22. gr.

Nú er kjörstjóri vanhæfur skv. 1. eða 2. mgr. og skipar þá ráðherra að fengnum tillögum landskjörstjórnar annan kjörstjóra. Hafi kjörstjóri starfað í umboði sýslumanns skal hann skipa annan kjörstjóra. Nú er kjörstjóri skv. 2. mgr. 70. gr. vanhæfur og skipar þá ráðherra sem fer með utanríkismál annan kjörstjóra.

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar má ekki fara fram á heimili frambjóðanda.

## 73. gr.

*Atkvæði greitt utan kjörfundar.*

Kosning utan kjörfundar er því aðeins gild að notuð séu hin fyrirskipuðu kjörgögn.

Kosningin fer þannig fram að kjósandi stimplar eða ritar á kjörseðilinn bókstaf eða heiti þess lista sem hann vill kjósa. Kjósandi getur gert breytingar í samræmi við 2. og 3. mgr. 83. gr., en þarf þá að rita nafn frambjóðanda áður en hann getur þess hvernig hann vill hafa röðina á listanum eða hafnar frambjóðanda með því að strika yfir nafn hans.

Þegar kosning til sveitarstjórna er óbundin ritar kjósandi sem greiðir atkvæði utan kjörfundar á kjörseðilinn fullt nafn og heimilisfang þeirra aðal- og varamanna sem hann kys. Tilgreina skal varamenn í þeirri röð sem kjósandi kys að þeir taki sæti.

Kjósandi sem greiðir atkvæði utan kjörfundar við forsetakjör stimplar eða ritar á kjörseðilinn fullt nafn þess frambjóðanda sem hann vill kjósa af þeim sem í kjöri eru. Ekki skal þó meta atkvæði ógilt þótt sleppt sé kenninafni eða ættarnafn sé eitt sett ef greinilegt er eftir sem áður við hvern er átt.

## 74. gr.

*Kosningarathöfn utan kjörfundar.*

Kjósandi sem greiða vill atkvæði utan kjörfundar skal gera kjörstjóra grein fyrir sér með því að framvísa persónuskilríkjum með nafni, kennitölu og mynd, svo sem vegabréfi, öku-skírteini, nafnskírteini, eða á annan fullnægjandi hátt að mati kjörstjóra. Kjörstjóri skal merkja í kjörskrá hverjir greiða atkvæði hjá honum, sbr. 1. mgr. 77. gr.

Að lokinni skráningu fær kjósandi afhent kjörgögn. Skal hann síðan aðstoðarlaust og án þess að nokkur annar sjái rita atkvæði sitt á kjörseðilinn á þann hátt er segir í 2. mgr. 73. gr. Því næst skal kjósandi setja atkvæðið í kjörseðilsumslagið og líma það vandlega aftur. Skal kjósandi síðan árita og undirrita fylgibréfið í viðurvist kjörstjóra sem vottar atkvæðagreiðsluna með undirritun sinni á fylgibréfið og embættisstimpli, ef við á.

Kjósandi á rétt til aðstoðar við atkvæðagreiðsluna. Aðstoð skal veitt af kjörstjóra eða aðstoðarmanni sem fylgir kjósanda á kjörstað. Aðstoð skal því aðeins veita að kjósandi geti sjálfur skýrt þeim er aðstoðina veitir frá því hvernig hann vill greiða atkvæði. Aðstoðarmanni kjósanda er skylt að fara að fyrirætlum kjósanda og hann er bundinn þagnarskyldu um það sem honum og kjósanda fer á milli í kjörklefanum. Frambjóðandi, maki hans, börn, systkini og foreldrar mega ekki veita aðstoð við atkvæðagreiðslu. Aðstoðarmanni kjósanda er óheimilt að gerast aðstoðarmaður fleiri en þriggja kjósenda við sömu kosningu.

Við atkvæðagreiðslu skv. 3. mgr. eiga ákvæði 73.–77. gr. við um aðstoðarmann kjósenda.

Að lokum skal kjörseðilsumslagið ásamt fylgibréfinu lagt í sendiumslagið og því lokað vandlega. Umslagið skal síðan áritað til kjörstjórnarinnar í því sveitarfélagi þar sem kjósandinn telur sig vera á kjörskrá. Aftan á sendiumslagið skal rita kennitölu kjósandans. Í stað kennitölu má setja sérstakt merki sem geymir kennitölu kjósandans. Landskjörstjórn setur nánari reglur um útlit og notkun slíks merkis.

Við póstkosningu skal nota fyrirskipuð kjörgögn og fylgja þeim leiðbeiningum sem gilda um kosningarathöfnina.

#### 75. gr.

##### *Kjörseðill ónýtist.*

Nú ónýtist kjörseðill hjá kjósanda og má hann þá fá annan kjörseðil í stað hins. Kjörstjóri skal farga ónýta kjörseðlinum í viðurvist kjósenda.

#### 76. gr.

##### *Utankjörfundaratkvæði komið til skila.*

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 skulu sjálfir annast sendingu atkvæðisbréfs síns til þess sveitarfélags þar sem þeir eru á kjörskrá. Kjörstjóra er þó skylt, ef kjósandi óskar þess, að koma bréfinu í póst og greiða almennt pósturðargjald undir sendinguna. Kjósandi ber að öðru leyti sjálfur kostnað af sendingu atkvæðisbréfsins.

Nægjanlegt er að koma bréfi með utankjörfundaratkvæði í einhverja kjördeild þess sveitarfélags þar sem kjósandinn er á kjörskrá.

#### 77. gr.

##### *Skráning utankjörfundaratkvæða.*

Kjörstjóri skal merkja í kjörskrá við nöfn þeirra kjósenda sem greiða atkvæði hjá honum, sbr. 1. mgr. 74. gr. Kjörstjóri sem ekki hefur aðgang að rafrænni kjörskrá skal færa á sérstaka skrá nöfn þeirra kjósenda sem greiða atkvæði hjá honum, lögheimili kjósenda og kennitölu og hvern dag kosningarathöfnin fór fram.

Atkvæðisbréf, sem kjósandi skilur eftir hjá kjörstjóra, sbr. 1. mgr. 76. gr., skal kjörstjóri tölusetja og skrá í kjörskrána í áframhaldandi töluröð. Atkvæðisbréf, sem kjörstjóri veitir móttöku, skal hann skrá í kjörskrána og tölusetja með sama hætti og skal þess getið frá hvaða kjósanda það sé og hvenær og af hverjum það hafi verið afhent. Skulu bréf þessi varðveitt í atkvæðakassanum.

Atkvæðakassa ásamt útprentun úr kjörskrá og eftir atvikum skrá skv. 2. másl. 1. mgr. sendir kjörstjóri síðan hlutaðeigandi kjörstjórn svo tímanlega að kassinn sé kominn henni í hendur áður en kjörfundur er settur, sbr. 93. gr.

Umboðsmönnum lista er heimilt að kynna sér skrár og merkingar kjörstjóra í kjörskrá sem getur í 1. og 2. mgr. hjá kjörstjóra. Óheimilt er að taka afrit, myndir og miðla upplýsingum úr skráum kjörstjóra.

Í reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum landskjörstjórnar má kveða nánar á um fyrirkomulag við skráningu kjörstjóra og um miðlun hennar til kjörstjórnar skv. 3. mgr.

### XIII. KAFLI

#### **Kjörstaðir.**

78. gr.

*Ákvörðun kjörstaða.*

Kjörstað fyrir hverja kjördeild ákveður sveitarstjórn. Á sama kjörstað mega vera fleiri en ein kjördeild.

Kjörstað skal auglýsa almenningi á undan kjörfundi með nægum fyrirvara.

79. gr.

*Útbúnaður í kjördeild.*

Í hverri kjördeild skal vera hæfilegur fjöldi kjörklefa sem skulu þannig búnir að þar megi greiða atkvæði án þess að aðrir geti séð hvernig kjósandi greiðir atkvæði.

Í kjörfundarstofu skal vera atkvæðakassi. Hann skal þannig búinn að ekki sé unnt að ná kjörseðli úr honum án þess að opna hann. Atkvæðakassar skulu innsiglaðir þannig að þess sjáist merki séu þeir opnaðir. Í upphafi kjörfundar skal kjörstjórn ganga úr skugga um að atkvæðakassar séu tómir og innsigla síðan með innsigli sem landskjörstjórn lætur í té. Landskjörstjórn setur nánari reglur um tilhögun í kjörfundarstofu, stærð og gerð atkvæðakassa og innsigli.

Yfirkjörstjórn skal gæta þess að jafnan séu til nægir atkvæðakassar til afnota á kjörstöðum.

### XIV. KAFLI

#### **Atkvæðagreiðsla á kjörfundi.**

80. gr.

*Upphaf kjörfundar.*

Kjörfund skal setja á kjörstað kl. 9 árdegis, en kjörstjórn getur þó ákveðið að kjörfundur skuli hefjast síðar, þó eigi síðar en kl. 12 á hádegi. Fullskipuð kjörstjórn skal viðstödd er kjörfundur er settur. Sé hún ekki öll viðstödd taka varamenn sæti, en séu þeir ekki heldur viðstaddir boðar sá eða þeir sem við eru úr kjörstjórninni kjósendur til að taka sæti í kjörstjórninni og halda þeir sæti sínu uns hinir koma.

Upphaf kjörfundar skal auglýsa með hæfilegum fyrirvara og á þann hátt á hverjum stað sem venja er þar að birta opinberar auglýsingar.

81. gr.

*Hlutverk kjörstjórna.*

Kjörstjórn skal sjá til þess að á kjörstað og í næsta nágrenni hans fari hvorki fram óleyfilegur kosningaráróður eða kosningaspjöll né önnur starfsemi sem truflar eða hindrar framkvæmd kosninga.

Meðan á kosningarathöfninni stendur skal kjörstjórnin sitja við borð í kjörfundarstofunni. Aldrei má nema einn úr kjörstjórn ganga út í senn og felur hann öðrum úr kjörstjórninni verk sitt á meðan nema varamaður sé tiltækur.



Ráðherra skal, að fenginni tillögu landskjörstjórnar, setja reglugerð um móttöku og meðferð kjörstjórna á atkvæðum greiddum utan kjörfundar, atkvæðakassa, aðföng sem eiga að vera til staðar á kjörstað og í kjörklefa og önnur atriði um atkvæðagreiðslu á kjörfundi.

## 82. gr.

*Stjórn kjörfundar.*

Kjósendur skulu greiða atkvæði í þeirri röð sem þeir gefa sig fram. Kjósandi skal vera einn í kjörklefanum, sbr. þó 90. gr.

Kjörstjórn getur ákveðið, þrátt fyrir 55. gr., að í kjörfundarstofu séu ekki, auk þeirra sem starfa við framkvæmd kosninganna, aðrir en kjósendur sem ætla að greiða atkvæði. Kjörstjórnin getur auk þess takmarkað fjölda kjósenda í kjörfundarstofu ef þörf þykir til að halda uppi reglu.

## 83. gr.

*Framvísun skilríkja.*

Kjósandi skal gera kjörstjórn grein fyrir sér, svo sem með því að framvísa persónuskilríkjum með nafni, kennitölu og mynd, svo sem vegabréfi, ökuskírteini eða nafnskírteini, eða á annan fullnægjandi hátt að mati kjörstjórnar.

## 84. gr.

*Merking í kjörskrá.*

Kjörstjórn skal merkja við nafn kjósenda í kjörskrá áður en hann neytir kosningarréttar síns. Samtímis og merkt er við nafn kjósenda í kjörskrá skal annar kjörstjórnarmaður gæta að því að merkingin sé rétt. Eigi kjósandi rétt á að greiða atkvæði samkvæmt kjörskránni skal kjörstjórn eða fulltrúi hennar afhenda kjósenda kjörseðil.

Nú er kjörskrá prentuð og skulu þá oddviti kjörstjórnar og annar meðkjörstjórnarmanna hafa fyrir sér hvor sitt eintak kjörskrárinnar. Skulu þeir báðir gera merki við nafn hvers kjósenda um leið og hann hefur neytt kosningarréttar síns.

## 85. gr.

*Hvernig greiða skal atkvæði við listakosningar.*

Kjósandi greiðir atkvæði á þann hátt að hann markar með skriffæri sem kjörstjórn leggur til X í ferning fyrir framan bókstaf þess lista á kjörseðlinum sem hann vill kjósa.

Vilji kjósandi breyta nafnaröð á lista þeim er hann kys setur hann tölustafinn 1 fyrir framan það nafn sem hann vill hafa efst, töluna 2 fyrir framan það nafn sem hann vill hafa annað í röðinni, töluna 3 fyrir framan það nafn sem hann vill hafa það þriðja o.s.frv., að svo miklu leyti sem hann vill breyta til.

Ef kjósandi vill hafna frambjóðanda á þeim lista sem hann kys stríkar hann yfir nafn hans.

Kjósandi má ekki haggja neitt við listum sem hann kys ekki, hvorki stríka yfir nöfn á þeim né breyta á þeim nafnaröð.

## 86. gr.

*Hvernig greiða skal atkvæði við aðrar kosningar en listakosningar.*

Kjósandi sem greiðir atkvæði á kjörfundi við forsetakjör markar með skriffæri sem kjörstjórn leggur til X í ferning fyrir framan nafn þess frambjóðanda á kjörseðlinum sem hann vill kjósa af þeim sem í kjöri eru.

Kjósandi sem greiðir atkvæði á kjörfundi við þjóðaratkvæðagreiðslu markar með skriffæri sem kjörstjórn leggur til X í ferning fyrir framan þann svarkost á kjörseðlinum sem hann greiðir atkvæði sitt.

Atkvæðagreiðsla við óbundnar kosningar til sveitarstjórna fer fram með þeim hætti að kjósandi skrifar í kjörklefa á kjörseðilinn fullt nafn og heimilisfang aðalmanna á þann hluta kjörseðilsins sem ætlaður er fyrir kjör aðalmanna. Á þann hluta seðilsins sem ætlaður er fyrir kjör varamanna skal hann rita nöfn varamanna og heimilisföng þeirra í þeirri röð sem hann kys að þeir taki sæti allt að þeirri tölu sem kjósa á.

## 87. gr.

*Frágangur kjörseðils.*

Kjósandi gætir þess, hvernig sem hann kys, að gera engin merki á kjörseðilinn fram yfir það sem segir í lögum þessum.

Þegar kjósandi hefur gengið frá kjörseðlinum samkvæmt framansögðu brýtur hann kjörseðilinn í sama brot og hann var í þegar hann tók við honum og gengur út úr klefanum.

## 88. gr.

*Stimplun kjörseðils.*

Kjörstjórn eða fulltrúi hennar stimpla bakhlið kjörseðilsins án þess að sjá hvernig kjósandi hyggst greiða atkvæði. Kjósandi skal síðan leggja seðilinn í atkvæðakassann í viðurvist fulltrúa kjörstjórnar. Kjósandi skal gæta þess að enginn geti séð hvernig hann greiddi atkvæði.

## 89. gr.

*Truflun á notkun rafrænnar kjörskrár.*

Valdi bilun eða truflun því að ekki er unnt að nota rafræna kjörskrá skal kjósandi fá afhentan kjörseðil og sérstakt kjörseðilsumslag. Því næst skal hann rita atkvæði sitt aðstoðarlaust á kjörseðilinn í kjörklefa án þess að nokkur annar sjái. Kjörstjórn skal síðan stimpla bakhlið kjörseðilsins. Því næst setur kjósandinn kjörseðilinn í kjörseðilsumslagið. Áritar og undirritar kjósandi síðan sérstakt ytra umslag í viðurvist kjörstjórnar sem vottar atkvæðagreiðsluna. Á ytra umslagi skal koma fram að atkvæðið hafi verið greitt án aðgangs kjörstjórnar að rafrænni kjörskrá auk tímasetningar atkvæðagreiðslu og nafns og kennitölu kjósanda. Kjörseðilsumslag skal látið inn í ytra umslag sem kjósandi setur síðan í atkvæðakassa.

Landskjörstjórn skal sjá til þess að á hverjum kjörstað séu nauðsynleg kjörgögn til að unnt sé að efna til atkvæðagreiðslu samkvæmt þessu ákvæði.

## 90. gr.

*Aðstoð við atkvæðagreiðslu.*

Kjósandi á rétt til aðstoðar við atkvæðagreiðsluna. Aðstoð skal veitt af þeim úr kjörstjórninni sem kjósandi tilnefnir eða aðstoðarmanni sem fylgir kjósanda á kjörstað. Aðstoð skal því aðeins veita að kjósandi geti sjálfur skýrt þeim er aðstoðina veitir frá því hvernig hann vill greiða atkvæði.

Aðstoðarmanni kjósanda er skylt að fara að fyrirmælum kjósanda og hann er bundinn þagnarskyldu um það sem honum og kjósanda fer á milli í kjörklefanum.

Frambjóðandi, maki hans, börn, systkini og foreldrar mega ekki veita aðstoð við atkvæðagreiðslu.

Aðstoðarmanni kjósanda er óheimilt að gerast aðstoðarmaður fleiri en þriggja kjósanda við sömu kosningu.

Að fengnum tillögum landskjörstjórnar skal ráðherra í reglugerð kveða nánar á um framkvæmd aðstoðar við atkvæðagreiðslu, svo sem um fræðslu kjörstjórna til aðstoðarmanna, hvernig skuli bóka um veitta aðstoð í gerðabók o.fl.

## 91. gr.

*Ónýtur kjörseðill.*

Láti kjósandi sjá hvað er á seðli hans eða ef hann hefur gert mistök við merkingu hans er seðillinn ónýtur og má ekki leggja hann í atkvæðakassann. Á kjósandi þá rétt á að fá nýjan kjörseðil og skal hann þá afhenda kjörstjórninni hinn fyrri seðil.

## 92. gr.

*Kjörfundi slitið.*

Kjörfundi má ekki slíta fyrir en átta klukkustundir eru liðnar frá því að hann hófst og ekki fyrir en hálf klukkustund er liðin frá því að kjósandi gaf sig síðast fram. Kjörfundi má þó slíta er allir sem á kjörskrá standa hafa greitt atkvæði 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.

Kjörfundi skal þó slíta eigi síðar en kl. 21 á kjördag. Þeir kjósendur sem hafa gefið sig fram fyrir þann tíma eiga þó rétt á að greiða atkvæði.

## 93. gr.

*Móttaka og rannsókn utankjörfundaratkvæða.*

Berist kjörstjórn atkvæðakassi með atkvæðum greiddum utan kjörfundar, sbr. 77. gr., skal athuga hvort innsigli kassans séu heil og ósködduð. Kjörstjórnarmaður opnar atkvæðakassann í viðurvist umboðsmanna lista. Telja skal bréfin og bera þau saman við skráningu kjörstjóra um atkvæðagreiðsluna. Kjörstjórnin opnar síðan atkvæðisbréfin. Ef sá sem atkvæðið er frá er á kjörskrá og á rétt á að greiða atkvæði skal kjörstjórnin setja merki við nafn kjóсандans á kjörskránni um að hann hafi kosið og setja atkvæðaseðil í óopnuðu kjörseðilsumslagi í atkvæðakassa til talningar.

Ef atkvæðisbréf verður ekki tekið til greina, sbr. 94. gr., skal rita ástæðu þess á sendiumslagið. Kjörstjórn skal skrá fjölda utankjörfundaratkvæða sem ekki verða tekin til greina.

Atkvæðisbréf, sem kjörstjórn kunna að hafa borist eða berast meðan á atkvæðagreiðslu stendur, þ.m.t. póstatkvæði, skal getið í gerðabók. Skal fara með þau atkvæði svo sem segir í 1. og 2. mgr.

## 94. gr.

*Utankjörfundaratkvæði sem ekki verða tekin til greina.*

Ekki skal taka til greina utankjörfundaratkvæði, þ.m.t. póstatkvæði, ef:

- a. sendandinn er ekki á kjörskrá,
- b. sendandinn hefur afsalað sér atkvæðisrétti í þeirri kjördeild, sbr. ákvæði til bráðabirgða IV,
- c. sendandinn hefur látist fyrir kjördag,
- d. í sendiumslaginu er meira en eitt fylgibréf og eitt kjörseðilsumslag,
- e. sjáanlegt er að ekki hafi verið notuð hin fyrirskipuðu kjörgögn er landskjörstjórn hefur látið gera,
- f. póstatkvæði ber ekki með sér að hafa verið greitt í útlöndum,
- g. umslag póstatkvæðis er opið,

- h. ekki hefur verið farið eftir þeim reglum sem settar hafa verið um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar eða
- i. atkvæðið hefur ekki verið greitt á þeim tíma sem greinir í 68. gr., 4. mgr. 69. gr. og 71. gr.

Nú berast fleiri en eitt póstatkvæði frá sama kjósanda og skal þá aðeins það póstatkvæði sem síðast berst koma til greina. Ekki skal taka til greina póstatkvæði hafi kjósandi áður greitt atkvæði hjá kjörstjóra utan kjörfundar.

95. gr.

*Ágreiningur um gildi utankjörfundaratkvæðis.*

Nú verður ágreiningur innan kjörstjórnar eða milli kjörstjórnar og umboðsmanns lista um hvort utankjörfundaratkvæði sé gilt eða ógilt og skal þá bóka nákvæmlega í gerðabókina í hverju ágreiningurinn er fólgin og leggja kjörseðilsumslagið óopnað ásamt fylgibréfi aftur í sendiumslagið og senda það til úrskurðar yfirkjörfjórnar.

96. gr.

*Gild utankjörfundaratkvæði.*

Þau kjörseðilsumslög, sem enginn ágreiningur er um að gild séu, lætur kjörstjórn óopnuð í atkvæðakassann.

97. gr.

*Frágangur eftir slit kjörfundar.*

Eftir að kjörfundi er slitið skal kjörstjórn ganga frá kjörgögnum og hefja talningu atkvæða. Að fengnum tillögum landskjörstjórnar skal ráðherra í reglugerð setja nánari reglur um frágang kjörgagna eftir slit atkvæðagreiðslu, frágang og innsigluð kjörgagna ef senda á þau á annan stað til talningar og önnur atriði er snerta störf kjörstjórna að þessu leyti.

**XV. KAFLI**

**Talning atkvæða.**

98. gr.

*Talning í sveitarfélögum.*

Talning atkvæða fer fram á ábyrgð yfirkjörfjórnar sveitarfélags. Við alþingiskosningar, forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðslu er talning atkvæða í Reykjavíkurborg kjördæmum suður og norður á ábyrgð yfirkjörfjórnar sveitarfélagsins.

Yfirkjörfjórn auglýsir með nægum fyrirvara á undan kosningum hvar og hvenær talning atkvæða fer fram.

Ef færri en 100 kjósendur eru á kjörskrá sveitarfélags skal landskjörstjórn, við aðrar kosningar en sveitarstjórnarkosningar, sameina talningu þeirra atkvæða við talningu annars sveitarfélags.

Talningu atkvæða má ekki hefja fyrr en eftir kl. 21 að kvöldi kjördags, sbr. þó 2. mgr. 99. gr.

Sé kosningu frestað skv. 124. gr. má talning atkvæða aldrei fara fram fyrr en kosningu er hvarvetna lokið.

99. gr.

*Atkvæðatalning.*

Talning hefst svo fljótt sem verða má að loknum kjörfundi.

Yfirkjörfjórn getur ákveðið að flokkun atkvæða eftir framboðum og talning atkvæða hefj-

ist áður en kjörfundi lýkur. Flokkun og talning skal fara fram fyrir luktum dyrum þar sem talið er. Skal rýmið lokað og vaktað af hálfu yfirkjörstjórnar þar til kjörfundi er lokið.

Verði ágreiningur milli yfirkjörstjórnar og einhvers umboðsmanna um það hvort kjörseðill sé gildur eða ógildur sker yfirkjörstjórn úr. Við kosningar til Alþingis skulu ágreiningsseðlar sendir landskjörstjórn sem leggur þá fyrir Alþingi sem úrskurðar um gildi þeirra, sbr. 132. gr. Við þjóðaratkvæðagreiðslu og forsetakjör skulu ágreiningsseðlar sendir landskjörstjórn sem úrskurðar um gildi þeirra, sbr. 120. gr. Ágreiningsseðlum skal haldið aðgreindum frá gildum og ógildum kjörseðlum.

Ráðherra setur reglugerð, að fenginni tillögu landskjörstjórnar, svo sem um framkvæmd talningar við almennar kosningar, meðferð ágreiningsseðla, meðhöndlun kjörgagna og kjörskráa og um frágang að lokinni talningu, þ.m.t. um eyðingu kjörseðla og annarra gagna.

#### 100. gr.

##### *Talning fyrir opnum dyrum.*

Talning atkvæða skal fara fram fyrir opnum dyrum svo að kjósendum gefist kostur á að vera viðstaddir eftir því sem húsrúm leyfir.

Umboðsmenn skv. X. kafla eiga rétt á að vera viðstaddir talningu atkvæða og fylgjast með framkvæmd hennar og uppgjöri. Nú eru umboðsmenn ekki viðstaddir talningu og skal yfirkjörstjórn þá boða fólk úr sama framboði, ef unnt er, til að gæta réttar fyrir hönd framboðsins.

#### 101. gr.

##### *Talning atkvæða ef truflun verður á notkun rafrænnar kjörskrár.*

Hafi orðið truflun á notkun rafrænnar kjörskrár á kjörfundi skal kjörstjórn kanna hvort kjósendur sem skilað hafa kjörseðilsúmslagi skv. 89. gr. séu á rafrænni kjörskrá og merkja við nöfn þeirra þar. Hafi kjósandi ekki verið á skrá í kjördæmi þar sem hann kaus telst atkvæði hans ógilt.

Hafi kjósandi bæði greitt atkvæði á grundvelli rafrænnar kjörskrár og skv. 89. gr. telst síðarnefnda atkvæðið ógilt. Hið sama á við um síðari atkvæði sem kjósandi kann að hafa greitt skv. 89. gr. umfram hið fyrsta.

Atkvæði sem ógildast skv. 1. eða 2. mgr. skal yfirkjörstjórn geyma undir innsigli þar til úrskurðað hefur verið um gildi kosninganna. Að því búnu skal eyða atkvæðunum.

#### 102. gr.

##### *Mat á gildi atkvæðis við kosningar.*

Atkvæði sem greitt er á kjörfundi við kosningar til Alþingis, sveitarstjórna eða við forsetakjör skal meta ógilt ef:

- a. kjörseðill er auður,
- b. kjósandi hefur ekki markað X í ferning, sbr. 1. mgr. 85. gr. og 1. mgr. 86. gr.,
- c. ekki má með öruggum hætti sjá hvaða framboðslista eða frambjóðanda kjósandi hefur viljað greiða atkvæði sitt,
- d. ætla má að merki eða áletrun á kjörseðli sé sett af ásettu ráði til að gera seðilinn auðkennilegan,
- e. kjörseðill er ekki sá sem landskjörstjórn eða yfirkjörstjórn hefur látið gera skv. XI. kafla,
- f. kjörseðill hefur ekki verið stimplaður af kjörstjórn eða kjörstjóra.

## 103. gr.

*Mat á gildi atkvæðis sem greitt er utan kjörfundar.*

Atkvæði sem greitt er utan kjörfundar eða við póstkosningu skal meta ógilt ef:

- a. kjörseðill er auður,
- b. ekki má með öruggum hætti sjá hvaða framboðslista eða frambjóðanda kjósandi hefur viljað greiða atkvæði sitt,
- c. ætla má að merki eða áletrun á kjörseðli sé sett af ásettu ráði til að gera seðilinn auðkennilegan,
- d. kjörseðill, en þó að undanskildum póstatkvæðum, hefur ekki verið stimplaður af kjörstjóra,
- e. í umslagi með utankjörfundarseðli eða póstatkvæði er annað og meira en einn kjörseðill,
- f. ekki eru við atkvæðagreiðsluna notuð þau kjörgögn sem landskjörstjórn hefur mælt fyrir um.

## 104. gr.

*Mat á gildi atkvæðis við þjóðaratkvæðagreiðslu.*

Atkvæði sem greitt er við þjóðaratkvæðagreiðslu, hvort sem atkvæði er greitt utan kjörfundar eða á kjörfundi, skal meta ógilt ef:

- a. kjörseðill er auður,
- b. ekki má með öruggum hætti sjá hvorum svarkostinum hann hefur viljað greiða atkvæði sitt, sbr. 2. mgr. 86. gr.,
- c. ætla má að merki eða áletrun á kjörseðli séu sett af ásettu ráði til að gera seðilinn auðkennilegan,
- d. kjörseðill er ekki sá sem landskjörstjórn hefur látið gera skv. XI. kafla,
- e. kjörseðill hefur ekki verið stimplaður af kjörstjórn eða kjörstjóra.

Við mat á gildi atkvæðis þegar Alþingi hefur ákveðið að spurningar og svarkostir á kjörseðli séu fleiri eða orðaðir með öðrum hætti, sbr. 3. mgr. 66. gr., skal meta gildi hverrar spurningar sjálfstætt. Ekki skal meta atkvæði ógilt í heild sinni þótt kjósandi hafi ekki tjáð eða mistekist að tjá afstöðu sína til einstakra spurninga á kjörseðli, enda sé atkvæði að öðru leyti gilt.

Við mat á gildi atkvæðis sem greitt er utan kjörfundar í þjóðaratkvæðagreiðslu skal gætt skilyrða d–f-liðar 103. gr.

## 105. gr.

*Gallar á atkvæði.*

Atkvæði skal 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 102.–104. gr. Þannig skal taka gilt atkvæði þó að ekki sé merkt í fering við listabókstafinn en t.d. utan hans, þó að X sé ólögulegt, þó að hak sé sett í fering í stað X o.s.frv.

Lista telst greitt atkvæði þó að láðst hafi að merkja við listabókstaf ef nafn eða nöfn á honum eru tölusett eða X eða hak er sett við nafn, enda séu ekki aðrir gallar á.

Atkvæði greitt utan kjörfundar telst greitt lista þótt kjósandi hafi merkt við frambjóðanda sem er látinn, sbr. 43. gr.

Við óbundnar kosningar til sveitarstjórnar skal ekki meta atkvæði ógilt þótt sleppt sé fornafni, eftirnafni eða heimilisfangi ef greinilegt er eftir sem áður við hvern er átt.

Yfirkjörstjórn skráir í gerðabók sína fjölda atkvæðaseðla sem hún hefur úrskurðað ógilda og ástæður ógildingarinnar.

Að fengnum tillögum landskjörstjórnar setur ráðherra reglugerð um mat á gildi atkvæðaseðla, þ.m.t. póstatkvæða.

106. gr.

*Lok talningar við alþingiskosningar.*

Strax að lokinni talningu við kosningar til Alþingis sendir yfirkjörstjórn landskjörstjórn skýrslu um niðurstöður talningarinnar. Landskjörstjórn tekur saman fjölda atkvæða sem hver framboðslisti hefur hlotið í hverju kjördæmi og reiknar atkvæðatölur lista og frambjóðenda, sbr. 112. gr.

107. gr.

*Tilkynning um niðurstöðu talningar.*

Við lok talningar skal yfirkjörstjórn við sveitarstjórnarkosningar, en landskjörstjórn við aðrar almennar kosningar, tilkynna niðurstöðu talningar. Þess skal getið sérstaklega hve margir atkvæðaseðlar eru auðir og hve margir ógildir af öðrum ástæðum.

XVI. KAFLI

**Úthlutun þingsæta á Alþingi.**

108. gr.

*Úthlutunarfundur landskjörstjórnar.*

Þegar landskjörstjórn hafa borist allar skýrslur um kosningaúrslit eftir almennar alþingiskosningar, sbr. 106. gr., úthlutar hún þingsætum, kjördæmissætum og jöfnunarsætum. Landskjörstjórn auglýsir með hæfilegum fyrirvara hvar og hvenær fundur er haldinn í þessu skyni svo að umboðsmönnum þeirra stjórn málasamtaka sem boðið hafa fram, sbr. 59. gr., gefist kostur á að vera þar viðstaddir.

109. gr.

*Úthlutun kjördæmissæta.*

Til þess að finna hve margir frambjóðendur hafa náð kosningu í kjördæmi af hverjum lista skal fara þannig að:

1. Deila skal í atkvæðatölur listanna með tölunum 1, 2, 3, 4 o.s.frv. Útkomutölur eru skráðar fyrir hvern lista.
2. Fyrsta kjördæmissæti fær sá listi sem hæsta útkomutölu hefur. Sú tala er síðan felld niður. Annað kjördæmissæti fær sá listi sem nú hefur hæsta útkomutölu. Þessu skal fram haldið uns úthlutað hefur verið jafnmörgum kjördæmissætum og kjósa á, sbr. 2. mgr. 9. gr.
3. Nú eru tvær eða fleiri útkomutölur jafnháar þegar að þeim kemur skv. 2. tölul. og skal þá hluta um röð þeirra.

110. gr.

*Úthlutun jöfnunarsæta.*

Þau stjórn málasamtök koma ein til álita við úthlutun jöfnunarsæta sem hlotið hafa a.m.k. fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.

Til þess að finna hve mörg jöfnunarsæti koma í hlut stjórn málasamtaka, sem fullnægja skilyrðum 1. mgr., og hvaða framboðslistar þeirra hafa hlotið jöfnunarsæti skal fyrst telja saman atkvæðatölur þeirra á landinu öllu og kjördæmissæti þeirra skv. 109. gr.

Síðan skal fara þannig að fyrir þessi samtök:

1. Deila skal í atkvæðatölu samtakanna með tölu kjördæmissæta þeirra, fyrst að viðbættum 1, síðan 2, þá 3 o.s.frv. Útkomutölurnar nefnast landstölur samtakanna.
2. Taka skal saman skrá um þau tvö sæti hvers framboðslista sem næst komust því að fá úthlutun í kjördæmi skv. 109. gr. Við hvert þessara sæta skal skrá hlutfall útkomutölu sætisins skv. 1. tölul. 109. gr. af öllum gildum atkvæðum í kjördæminu.
3. Finna skal hæstu landstölu skv. 1. tölul. sem hefur ekki þegar verið felld niður. Hjá þeim stjórnmalasamtökum, sem eiga þá landstölu, skal finna hæstu hlutfallstölu lista skv. 2. tölul. og úthluta jöfnunarsæti til hans. Landstalan og hlutfallstalan skulu síðan báðar felldar niður.
4. Nú eru tvær eða fleiri lands- eða hlutfallstölur jafnháar þegar að þeim kemur skv. 3. tölul. og skal þá hluta um röð þeirra.
5. Þegar lokið hefur verið að úthluta jöfnunarsætum í hverju kjördæmi skv. 2. mgr. 9. gr. skulu hlutfallstölur allra lista í því kjördæmi felldar niður.
6. Hafi allar hlutfallstölur stjórnmalasamtaka verið numdar brott skal jafnframt fella niður allar landstölur þeirra.
7. Beita skal ákvæðum 3. tölul. svo oft sem þarf þar til lokið er úthlutun allra jöfnunarsæta, sbr. 2. mgr. 9. gr.

111. gr.

*Jöfnunarmenn og varaþingmenn.*

Frambjóðendur, sem hljóta jöfnunarsæti, teljast þingmenn þess kjördæmis þar sem þeir eru í framboði, í þeirri röð sem sætum er úthlutað eftir 110. gr.

Þegar listi í kjördæmi hefur hlotið þingmann eða þingmenn kjörna skv. 109. eða 110. gr. verða þeir varamenn sem ekki hlutu kosningu á listanum.

112. gr.

*Atkvæðatala frambjóðenda.*

Þeir frambjóðendur einir koma til álita sem þingmenn og varaþingmenn hvers framboðslista í kjördæmi sem skipa efstu sæti hans, tvöfalt fleiri en komu í hlut listans samkvæmt kosningaúrslitum, sbr. 109. og 110. gr., þó aldrei færri en þrír. Þessi tala frambjóðenda kallast röðunartala listans.

Til þess að finna hverjir þessara frambjóðenda hafa náð kosningu skal landskjörstjórn reikna þeim frambjóðendum sem til álita koma skv. 1. mgr. atkvæðatölu. Frambjóðandi sem skipar 1. sæti á óbreyttum atkvæðaseðli eða er raðað í það sæti á breyttum seðli fær eitt atkvæði. Sá sem lendir með sama hætti í 2. sæti fær það brot úr atkvæði að í nefnara sé röðunartala en í teljara sú tala að frádregnum einum. Síðan lækkar teljarinn um einn við hvert sæti.

Sá frambjóðandi á hverjum lista, sem fær hæsta atkvæðatölu skv. 2. mgr., hlýtur 1. sæti listans. Sá frambjóðandi, sem fær næsthæsta atkvæðatölu, hlýtur 2. sætið og þannig koll af kolli uns lokið er úthlutun þingsæta og sæta varamanna. Nú fá tveir eða fleiri frambjóðendur jafnháa atkvæðatölu og skal þá hluta um röð þeirra á listanum.

Aðrir frambjóðendur en þeir sem koma til greina sem þingmenn og varaþingmenn skv. 1. mgr. halda þeim sætum sem þeir skipa á framboðslista án tillits til breytinga sem gerðar hafa verið á kjörseðlum.



## 113. gr.

*Tilkynning úrslita og birting þeirra.*

Þegar landskjörstjórn hefur úthlutað þingsætum skv. 109.–112. gr. skal hún tafarlaust tilkynna hinum kjörnu þingmönnum og varaþingmönnum úrslitin og að þeir hafi hlotið kosningu til setu á Alþingi.

Jafnskjótt og tilkynning skv. 1. mgr. hefur verið send skal landskjörstjórn tilkynna ráðuneytinu um úrslit kosninganna og senda nöfn hinna kjörnu þingmanna ásamt varaþingmönnum til birtingar í Stjórnartíðindum.

## 114. gr.

*Ágreiningur um úrslit kosninga og úthlutun þingsæta.*

Nú er ágreiningur milli umboðsmanna stjórn málasamtaka sem þátt hafa tekið í alþingiskosningum og landskjörstjórnar um úrslit kosninga og úthlutun þingsæta og eiga þá umboðsmenn rétt á að fá bókaðan ágreining sinn í gerðabók landskjörstjórnar. Landskjörstjórn leggur fyrir Alþingi í þingbyrjun eftirrit af gerðabók sinni um úthlutun þingsæta, svo og gögn þau sem ágreiningur kann að vera um ásamt rökstuddri umsögn sinni, sbr. 2. mgr. 132. gr.

## 115. gr.

*Endurúthlutun í kjölfar uppkosninga.*

Nú hefur Alþingi úrskurðað, eftir almennar alþingiskosningar, að kosning einhvers lista sé ógild og uppkosning hefur farið fram, sbr. 132. gr., og skal þá landskjörstjórn endurúthluta kjördæmissætum þar sem uppkosning hefur farið fram skv. 109. gr. og úthluta jöfnunarsætum að nýju skv. 110. gr. Fyrri úthlutun fellur þá úr gildi.

## XVII. KAFLI

**Kosningaúrslit sveitarstjórnarkosninga.**

## 116. gr.

*Atkvæðatala framboðslista.*

Við bundnar hlutfallskosningar skal telja öll atkvæði sem hver listi hefur hlotið og er þá fundin atkvæðatala hvers lista.

Til þess að finna hve margir frambjóðendur hafa náð kosningu af hverjum lista skal fara þannig að:

1. Deila skal atkvæðatölum listanna með tölunum 1, 2, 3, 4 o.s.frv. Útkomutölur eru skráðar fyrir hvern lista.
2. Fyrsta fulltrúa fær sá listi kjörinn sem hæsta útkomutölu hefur. Sú tala er síðan felld niður. Annan fulltrúa fær sá listi sem nú hefur hæsta útkomutölu. Þessu skal fram haldið uns úthlutað hefur verið jafnmörgum fulltrúum og kjósa á.
3. Nú eru of fá nöfn á lista þegar til úthlutunar kemur skv. 2. tölul. og skal þá ganga fram hjá þeim lista við frekari úthlutun.
4. Nú eru tvær eða fleiri útkomutölur jafnháar þegar að þeim kemur skv. 2. tölul. og skal þá hluta um röð þeirra.

## 117. gr.

*Atkvæðatala frambjóðenda.*

Til þess að finna hverjir frambjóðendur hafa náð kosningu á hverjum lista skal kjörstjórn reikna frambjóðendum atkvæðatölu í samræmi við 112. gr.

Þegar kosið er bundinni hlutfallskosningu og listi fær einn eða fleiri aðalmenn kjörna verða þeir varamenn sem ekki hlutu kosningu á listanum.

118. gr.

*Úrslit óbundinna kosninga.*

Þegar kosning er óbundin eru þeir sem flest atkvæði fá sem aðalmenn réttkjörnir aðalmenn. Hafi tveir eða fleiri hlotið jafnmörg atkvæði og geta ekki báðir eða allir náð kjöri ræður hlutkesti.

Varamenn, þar sem kosning er óbundin, skulu vera jafnmargir og aðalmenn. Varamenn eru þeir sem hljóta atkvæðamagn þannig: 1. varamaður er sá sem flest atkvæði hlýtur samanlagt í 1. sæti á lista yfir varamenn að viðbættum þeim atkvæðum sem hann hlaut í sæti aðalmanns. 2. varamaður er kosinn sá sem flest atkvæði hlýtur í 2. sæti lista varamanna að viðbættum þeim atkvæðum sem hann hlaut í sæti aðalmanns og í 1. sæti á lista varamanna. Kosning annarra varamanna ákvarðast á sama hátt uns fyllt er í sæti þau sem kjósa skal í. Nú fá tveir menn jafnmörg atkvæði samanlagt í sæti varamanns og skal þá hlutkesti ráða hvor hlýtur sætið. Sá sem ekki hlýtur sætið tekur sæti næsta varamanns og færast þá þeir varamenn sem á eftir koma um set.

119. gr.

*Tilkynning til nýrra sveitarstjórnarfulltrúa.*

Yfirkjörstjórn skal tilkynna hinum kjörnu aðalfulltrúum og varamönnum um úrslit kosninganna og að þeir hafi hlotið kosningu til setu í sveitarstjórn. Jafnframt skal yfirkjörstjórn senda nýkjörinni sveitarstjórn greinargerð um úrslit kosninganna.

XVIII. KAFLI

**Úrslit forsetakjörs og þjóðaratkvæðagreiðslna.**

120. gr.

*Kosningaúrslitum lýst.*

Að lokinni talningu atkvæða í forsetakjöri eða þjóðaratkvæðagreiðslu sendir yfirkjörstjórn landskjörstjórn skýrslu um niðurstöðu talningarinnar ásamt þeim kjörseðlum sem ágreiningur hefur verið um innan yfirkjörstjórnar eða milli hennar og umboðsmanna.

Þegar landskjörstjórn hefur fengið í hendur gögn yfirkjörstjórna auglýsir hún með 14 daga fyrirvara hvar og hvenær hún kemur saman til fundar til að úrskurða um gildi ágreiningsseðlanna og lýsa úrslitum kosningarinnar til að forsetaefnum og umboðsmönnum, eftir því sem við á, gefist færi á að vera viðstaddir.

Að því loknu tilkynnir landskjörstjórn um niðurstöður forsetakjörs eða þjóðaratkvæðagreiðslunnar og auglýsir úrslit.

121. gr.

*Kjörgengi forsetaefnis.*

Nú er ágreiningur um kjörgengi forsetaefnis, og sker þá landskjörstjórn úr.

122. gr.

*Einn frambjóðandi í forsetakjöri.*

Nú hefur aðeins einn maður verið í kjöri til forsetaembættisins, og er hann þá réttkjörinn forseti Íslands án atkvæðagreiðslu, enda fullnægi hann kjörgengisskilyrðum. Gefur landskjörstjórn þá út tilkynningu þar um að liðnum framboðsfresti.

123. gr.

*Skilyrði fyrir samþykkt tillögu í þjóðaratkvæðagreiðslu.*

Til þess að spurning eða tillaga sem er borin upp í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þarf hún að hafa hlotið meiri hluta gildra atkvæða í atkvæðagreiðslunni, sbr. 2. mgr. 104. gr.

Verði samþykkis synjað í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar skal landskjörstjórn auk þess birta sérstaka auglýsingu þess efnis í A-deild Stjórnartíðinda ekki seinna en tveimur dögum eftir að úrslit atkvæðagreiðslunnar liggja fyrir.

Niðurstaða atkvæðagreiðslu skv. 2. mgr. 2. gr. er ráðgefandi.

## XIX. KAFLI

**Kosningum frestað og uppkosningar.**

124. gr.

*Frestun kosninga.*

Nú ferst kosning fyrir í einhverri kjördeild á boðuðum kjördegi af óviðráðanlegum orsökum, og boðar yfirkjörstjórn þá til kjörfundar að nýju innan viku.

Yfirkjörstjórn getur frestað kosningu í kjördeild eftir að hún er hafin ef hún telur að óviðráðanlegar orsakir hindri að kosning geti fram haldið og allir kjörstjórnarmenn eru sammála um frestunina. Hafi kosningu verið frestað ber að boða til kjörfundar að nýju á sama hátt og segir í 1. mgr.

Kjörstjórn sem kosin er skv. 2. mgr. 16. gr. kemur í stað undirkjörstjórna við ákvörðun skv. 1.–2. mgr.

Um hinn síðari kjördag gilda ákvæði XIV. kafla, eftir því sem við á.

125. gr.

*Uppkosning.*

Nú er kosning úrskurðuð ógild, og skal þá boðað til nýrra kosninga og ákveða kjördag svo fljótt sem því verður við komið og eigi síðar en innan mánaðar.

Hafi þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 2. mgr. 2. gr. verið ógilt skal Alþingi ákveða hvort hún verði endurtekin.

Að öðru leyti fer hin nýja kosning fram samkvæmt fyrirmælum laga þessara.

## XX. KAFLI

**Hagskýrslugerð.**

126. gr.

*Skýrslur og upplýsingar til Hagstofu Íslands.*

Þjóðskrá Íslands skal veita Hagstofu Íslands aðgang að kjörskrá, þ.m.t. rafrænni kjörskrá, til hagskýrslugerðar. Heimilt er að vinna upplýsingar um kjörsókn eftir kyni, aldri, ríkisfangi og búsetu.

Hafi sveitarstjórn fengið undanþágu til notkunar prentaðrar kjörskrár skal yfirkjörstjórn senda Hagstofu Íslands skýrslu um kosninguna ritaða á eyðublöð sem stofnunin lætur í té og vinna sérstaklega þær upplýsingar sem Hagstofa Íslands þarfnast.

Við vinnslu upplýsinga skv. 1. og 2. mgr. skulu yfirkjörstjórnir og Hagstofa Íslands gæta ákvæða laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

XXI. KAFLI  
**Kosningakætur.**

127. gr.

*Kætur vegna alþingiskosninga.*

Alþingi sker úr hvort þingmenn séu löglega kosnir og hvort þingmaður hafi misst kjörgengi.

Nú kærir einhver kjósandi að þingmann er kosningu hlaut skorti einhver kjörgengisskilyrði eða að framboðslisti hafi verið ólöglega framboðinn eða kosinn svo að ógilda beri kosninguna, og skal hann þá innan sjö daga frá því að kosningaúrslit voru auglýst senda landskjörstjórn kæru. Landskjörstjórn tilkynnir umboðsmönnum framboðslistans þegar í stað um kærana og leggur hana fyrir Alþingi strax í þingbyrjun.

128. gr.

*Kætur vegna sveitarstjórnarkosninga.*

Kætur um ólögmæti sveitarstjórnarkosninga, aðrar en refsikætur, skulu sendar úrskurðarnefnd kosningamála innan sjö daga frá því að lýst var úrslitum kosninga.

Nú kemur fram kæra innan kærufrests skv. 1. mgr. og úrskurðarnefnd kosningamála úrskurðar kosningu ógilda, og lætur þá fráfarandi sveitarstjórn ekki af störfum fyrr en kosning hefur farið fram að nýju og nefndin úrskurðað um kætur sem fram kunna að koma vegna þeirra.

Úrskurðarnefnd kosningamála skal úrskurða innan fjögurra vikna frá því að kæra berst, nema mál sé mjög umfangsmikið og skal þá úrskurða innan sex vikna.

129. gr.

*Kætur vegna forsetakjörs og þjóðaratkvæðagreiðslna.*

Kætur um ólögmæti forsetakjörs og þjóðaratkvæðagreiðslna, aðrar en refsikætur, skulu sendar úrskurðarnefnd kosningamála til úrlausnar eigi síðar en sjö dögum fyrir fund skv. 120. gr.

Úrskurðarnefnd kosningamála skal úrskurða innan fjögurra vikna frá því að kæra berst, nema mál sé mjög umfangsmikið og skal þá úrskurða innan sex vikna.

130. gr.

*Gallar sem leiða til ógildingar kosninga.*

Gallar á framboði eða kosningu leiða ekki til ógildingar kosninga, nema líklegt sé að þeir hafi haft áhrif á úrslit kosninganna.

131. gr.

*Réttur kjósanda.*

Engum kjósanda, sem greitt hefur atkvæði við kosningar eða þjóðaratkvæðagreiðslu, er skylt að skýra frá því fyrir dómi í nokkru máli hvernig hann hefur greitt atkvæði.

XXII. KAFLI

**Úrskurður Alþingis um gildi kosninga.**

132. gr.

*Rannsókn alþingiskosninga og ógilding.*

Alþingi úrskurðar um gildi alþingiskosninga, kjörgengi þingmanna og kosningu þeirra að eigin frumkvæði eða á grundvelli framkominnar kæru. Þá sker Alþingi enn fremur úr um gildi ágreiningsseðla.

Landskjörstjórn leggur fyrir Alþingi rökstudda umsögn um kærur út af gildi kosninga og um mat á kjörgengi nýkjörinna þingmanna og gildi ágreiningsseðla. Landskjörstjórn lætur Alþingi enn fremur í té öll þau gögn og upplýsingar sem það hefur þörf fyrir við umfjöllun sína samkvæmt þessari grein.

Alþingi ber að ógilda kosningu þingmanns:

- a. ef hann skortir kjörgengi,
- b. ef þeir gallar eru á framboði eða kosningu hans sem líklegt er að hafi haft áhrif á úrslit kosningarinnar,
- c. ef galla á framboði eða kosningu hans má rekja til verulegra misfella sem hann sjálfur, umboðsmenn hans eða meðmælendur eiga vísvitandi sök á, þó að þær hafi ekki haft áhrif á úrslit kosninganna; varði misfellurnar listann í heild fer eins um alla þingmenn sem kosnir voru af listanum,
- d. ef hann hefur verið í kjöri á tveimur listum í kjördæmi eða kjördæmum við hinar sömu alþingiskosningar.

Nú hefur Alþingi úrskurðað kosningu heils lista í kjördæmi ógilda, og skal þá uppkosning fara þar fram.

### XXIII. KAFLI Nýkjörin sveitarstjórn.

133. gr.

*Ný sveitarstjórn tekur til starfa.*

Nýkjörin sveitarstjórn tekur við störfum 15 dögum eftir kjördag og jafnskjótt lætur fráfarandi sveitarstjórn af störfum.

Fulltrúi í sveitarstjórn getur krafist frestunar á framkvæmd ákvarðana sveitarstjórnar sem teknar eru frá kjördegi og þar til nýkjörin sveitarstjórn tekur við störfum og skal þá leggja mál að nýju fyrir hana á fyrsta fundi hennar. Ef framkvæmd ákvörðunar þolir enga bið verður þessa úrræðis ekki neytt, enda sé heimild til afgreiðslu málsins í fjárhagsáætlun, lögum, almennum fyrirmælum stjórnvalda eða með leyfi ráðuneytis sem fer með sveitarstjórnarmál.

134. gr.

*Ógilding sveitarstjórnarkosninga eftir að ný sveitarstjórn hefur tekið við.*

Nú ógildir úrskurðarnefnd kosningamála kosningar eftir að nýkjörin sveitarstjórn hefur tekið við störfum og skal hún þá sitja þar til nýjar kosningar hafa farið fram og kærur sem fram kunna að koma vegna uppkosningarinnar hafa verið úrskurðaðar.

Eftir að kjörtímabili fráfarandi sveitarstjórnar er lokið og þar til löglega kjörin sveitarstjórn tekur við störfum samkvæmt ákvæðum greinar þessarar getur starfandi sveitarstjórn ekki innt af hendi neinar greiðslur eða gengist undir nokkrar skuldbindingar fyrir hönd sveitarfélagsins nema samkvæmt heimild í fjárhagsáætlun, lögum, almennum fyrirmælum stjórnvalda eða með leyfi ráðuneytisins sem fer með sveitarstjórnarmál.

### XXIV. KAFLI

#### Refsiákvæði.

135. gr.

*Meðferð annarra kæra en kosningakæra.*

Kærum út af brotum á lögum þessum, að svo miklu leyti sem þau heyra ekki undir úrskurð sveitarstjórna, landskjörstjórnar, kjörstjórna, Alþingis eða úrskurðarnefndar kosningamála, skal beina til héraðssaksóknara og fer um þau að hætti sakamála.

## 136. gr.

*Minni háttar brot.*

Það varðar sektum nema þyngri refsing liggja við eftir öðrum lögum:

- a. ef sveitarstjórn, kjörstjórn, utankjörfundarkjörstjóri eða embættismaður hagar fyrirskipaðri framkvæmd laga þessara vísvitandi á ólöglegan hátt eða vanrækir hana,
- b. ef maður býður sig fram til þingmennsku, til setu í sveitarstjórn eða til forseta Íslands vitandi að hann er ekki kjörgengur,
- c. ef maður býður sig fram á fleiri listum en einum,
- d. ef kjósandi ónýtir af ásettu ráði atkvæðaseðil sinn við kosningu á kjörfundi eða við kosningu utan kjörfundar,
- e. ef maður njósnað um hvernig kjósandi kys eða hefur kosið,
- f. ef maður vanrækir af ásettu ráði að koma til skila atkvæðisbréfi sem honum hefur verið trúað fyrir eða tefur vísvitandi fyrir sendingu atkvæða og kjörgagna,
- g. ef maður gefur ónákvæmar eða villandi upplýsingar um sig eða aðra, svo sem um nafn, aldur, búsetu í landinu, heimilisfang eða annað, sem leiðir eða leitt getur til þess að maður verði settur á kjörskrá sem ekki á rétt á að vera þar, eða maður er ekki settur á kjörskrá eða tekinn út af kjörskrá sem á rétt á að vera þar, eða maður verði látinn greiða atkvæði í stað annars manns er stendur á kjörskrá; hér undir heyrir sérstaklega ef maður telur sig til málamynda eiga lögheimili í kjördæmi, aðeins til þess að verða settur þar á kjörskrá, ef ekki liggur þyngri refsing við eftir öðrum ákvæðum laga þessara eða eftir öðrum lögum,
- h. ef maður gefur út villandi kosningaleiðbeiningar,
- i. ef kjörstjórnarmaður eða utankjörfundarkjörstjóri njósnað um hvernig kjósandi kys eða hefur kosið, eða gefur vísvitandi villandi kosningaleiðbeiningar,
- j. ef kjörstjórnarmaður eða utankjörfundarkjörstjóri eða aðstoðarmaður kjósanda sem aðstoð veitir segir frá því hvernig kjósandi sem hann hefur aðstoðað hefur greitt atkvæði,
- k. ef kjörstjórnarmaður, utankjörfundarkjörstjóri eða sá sem tekið hefur að sér flutning kjörgagna tefur fyrir að þau komist til skila,
- l. ef maður torveldar öðrum sókn á kjörfund eða atkvæðagreiðslu utan kjörfundar,
- m. ef maður greiðir atkvæði á tveimur stöðum við sömu kosningar eða þjóðatkvæðagreiðslu,
- n. ef maður ber fé eða fríðindi á mann eða heitir manni fé eða fríðindum til að hafa áhrif á hvort hann greiðir atkvæði eða hvernig hann greiðir atkvæði, eða ef maður sviptir mann atvinnu eða hlunnindum eða ógnar manni með sviptingu atvinnu eða hlunninda í sama skyni,
- o. ef maður tekur fé eða fríðindi fyrir að greiða atkvæði, láta vera að greiða atkvæði eða að greiða atkvæði á ákveðinn hátt,
- p. ef aðstoðarmaður kjósanda skv. 74. eða 90. gr. aðstoðar fleiri en þrjá kjósendur við sömu kosningu.

## 137. gr.

*Meiri háttar brot.*

Það varðar fangelsi allt að fjórum árum:

- a. ef maður falsar stuðningsyfirlýsingu við framboðslista eða forsetaefni,
- b. ef maður beitir þvingunarráðstöfunum eða ofbeldi eða hótunum um ofbeldi til að raska kosningafrelsi manns, með því að neyða hann til að greiða atkvæði, með því að meina honum að greiða atkvæði eða neyða hann til að greiða atkvæði á annan veg en hann vill,

- c. ef maður vísvitandi rangfærir atkvæðagreiðslu, annaðhvort á þann hátt að glata atkvæði, breyta atkvæði, skemma eða glata atkvæðasendingu, búa til kjörseðla, er líkjast mjög þeim sem notaðir eru við kosningu, og hagnýtir þá sjálfur eða lætur þá frá sér til þess að aðrir geti hagnýtt þá, rugla úrslit talningar atkvæða eða á annan hátt.

## XXV. KAFLI

### Ýmis ákvæði.

138. gr.

*Eftirlit með framkvæmd kosninga.*

Innlendir og erlendir kosningaeftirlitsmenn frá stofnunum eða samtökum geta fengið heimild landskjörstjórnar til þess að fylgjast með framkvæmd kosninga samkvæmt lögum þessum.

Hafi kosningaeftirlitsmenn heimild skv. 1. mgr. er sveitarstjórnnum, kjörstjórnnum, kjörstjórn, yfirkjörstjórnnum og landskjörstjórn skylt að taka á móti þeim og auðvelda þeim allt eftirlitsstarf. Kosningaeftirlitsmönnum er skylt að hlíta fyrir mælum og fundarreglum sem kjörstjórn, yfirkjörstjórn og landskjörstjórn setja.

Landskjörstjórn lætur útbúa sérstök skilríki fyrir kosningaeftirlitsmenn sem þeir skulu bera við störf sín og sýna sé þess krafist.

139. gr.

*Kostnaður.*

Kostnaður við sveitarstjórnarkosningar, þ.m.t. kostnaður við kjörgögn og áhöld er landskjörstjórn lætur í té og vegna þeirra verkefna sem Þjóðskrá Íslands fer með, greiðist af sveitarfélögum nema annað sé tekið fram í lögum þessum.

Annar kostnaður við framkvæmd laga þessara greiðist úr ríkissjóði, þ.m.t. kostnaður vegna þeirra verkefna sem Þjóðskrá Íslands fer með við kosningar.

140. gr.

*Gildissvið gagnvart öðrum réttarreglum.*

Stjórnsýslulög og almennar óskráðar reglur stjórnsýsluréttar gilda þegar úrskurðarnefnd kosningamála, landskjörstjórn, yfirkjörstjórnir og kjörstjórnar taka ákvarðanir um rétt eða skyldu manna. Ákvæði 27.–29. gr. stjórnsýslulaga um kærufrest gilda þó ekki.

Upplýsingalög taka til starfsemi úrskurðarnefndar kosningamála, landskjörstjórnar, yfirkjörstjórna og kjörstjóra samkvæmt lögum þessum. Umboðsmaður Alþingis hefur eftirlit með stjórnsýslu þeirra á þann hátt sem nánar greinir í lögum um umboðsmann Alþingis.

141. gr.

*Þagnarskylda.*

Þeim sem sjá um framkvæmd kosninga er skylt að gæta þagnælsku um atriði sem þeir fá vitneskju um í störfum sínum og leynt skulu fara samkvæmt lögum þessum.

Kjörstjórnarmaður, utankjörfundarstjóri eða aðstoðarmaður kjósanda skal ekki segja frá því hvernig kjósandi sem hann hefur aðstoðað hefur greitt atkvæði.

XXVI. KAFLI  
**Breytingar á lögum þessum.**

142. gr.

*Skilyrði fyrir breytingum.*

Lögum þessum verður breytt eins og fyrir er mælt í stjórnarskránni.

Ákvæðum 7. gr. um kjördæmamörk og ákvæðum 109.–110. gr. um úthlutun þingsæta verður ekki breytt nema með samþykki  $\frac{2}{3}$  atkvæða á Alþingi, sbr. 6. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar.

XXVII. KAFLI

**Gildistaka o.fl.**

143. gr.

*Gildistaka.*

Lög þessi öðlast gildi 1. maí 2021.

Við gildistöku laga þessara falla úr gildi lög um framboð og kjör forseta Íslands, nr. 36/1945, lög um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, lög um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, og lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, nr. 91/2010.

144. gr.

*Breyting á öðrum lögum.*

Við gildistöku laga þessara breytast eftirfarandi ákvæði laga sem hér segir:

1. *Lögregluglög, nr. 90/1996, með síðari breytingum:* Við 1. másl. 2. mgr. 8. gr. laganna bætist: og kosningalögum.
2. *Lög um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991, með síðari breytingum:*
  - a. Orðin „kjörbréf og“ í 2. mgr. 1. gr. laganna falla brott.
  - b. 1. mgr. 4. gr. laganna orðast svo:

Kjörbréfanefnd skv. 1. gr. skal rannsaka kosningar og kjörgengi þingmanna og kærur yfir kosningum eða kjörgengi.
  - c. Orðin „eða kjörbréf hans“ í 1. mgr. 5. gr. laganna falla brott.
  - d. Í stað „kjörbréf“ í 5. mgr. 5. gr. laganna kemur: kosningu.
  - e. Á eftir 2. mgr. 65. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Varamenn þingmanna taka þingsæti eftir reglum skv. 111. og 112. gr. kosningalaga þegar þingmenn þess lista sem þeir eru kosnir af falla frá eða forfallast og án til-lits til þess hver þingmaður listans það er. Forfallist varamaður sökum veikinda eða annars, segi hann af sér, missi kjörgengi eða falli frá tekur sá varamannssæti sem næstur er í röðinni á lista og ekki var áður varamaður.

Ef þingmaður deyr, segir af sér þingmennsku eða missir kjörgengi tekur varamaður sæti sem aðalmaður út kjörtímabilið.
3. *Sveitarstjórnarlög, nr. 138/2011, með síðari breytingum:*
  - a. Orðin „til sveitarstjórna“ í 2. mgr. 1. gr., 1. mgr. 12. gr., 3. mgr. 38. gr., 2. mgr. 105. gr., 3. og 6. mgr. 107. gr., 5. mgr. 119. gr. og 2. og 3. mgr. 125. gr. laganna falla brott.
  - b. Á eftir 29. gr. laganna kemur ný grein, ásamt fyrirsögn, 29. gr. a, svohljóðandi:

*Kjörgengi.*

Sveitarstjórn úrskurðar hvort sveitarstjórnarmaður hafi misst kjörgengi.

Skjóta má úrskurði sveitarstjórnar til úrskurðarnefndar kosningamála og úrskurði hennar má skjóta til dómstóla.



- c. Orðin „sbr. 4. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna“ í 4. mgr. 38. gr. laganna falla brott.
- d. Í stað orðanna „þeirra laga“ í 4. mgr. 38. gr. laganna kemur: kosningalaga.
- e. Í stað orðanna „4.–7. gr. og 9.–11. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna“ í 2. mgr. 105. gr. og 3. mgr. 107. gr. laganna kemur: kosningalaga.
- f. Á eftir 5. mgr. 107. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:  
Kætur um ólögmati íbúakosninga skulu sendar úrskurðarnefnd kosningamála til úrlausnar innan sjö daga frá því að lýst var úrslitum kosninga. Úrskurðarnefnd kosningamála skal úrskurða innan fjögurra vikna frá því að kæra berst, nema mál sé mjög umfangsmikið og skal þá úrskurða innan sex vikna.
- g. Í stað orðanna „sem uppfylla skilyrði 2. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna“ í 5. mgr. 108. gr. laganna kemur: sem hafa kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórna.

### Ákvæði til bráðabirgða.

#### I.

Á kjörskrá hvers sveitarfélags skal skv. 28. gr. taka þá sem uppfylla skilyrði 1. gr. laga um réttindi danskra ríkisborgara á Íslandi, nr. 18/1944, sbr. 1. gr. laga nr. 85/1946.

#### II.

Íslenskir ríkisborgarar sem búsettir eru erlendis og hafa kosningarrétt við kosningar til Alþingis, forsetakjörs og þjóðaratkvæðagreiðslu eiga kosningarrétt í sextán ár frá gildistöku laga þessara.

#### III.

Þegar skipað er í fyrsta skipti í landskjörstjórn skv. 12. gr. skal formaður stjórnar, samkvæmt kosningu Alþingis, skipaður aðalmaður til fimm ára og varamaður hans til jafnlangs tíma. Aðrir stjórnarmenn sem kosnir eru af Alþingi skulu skipaðir til eins árs og þriggja ára og varamenn þeirra til jafnlangs tíma. Hlutkesti skal ráða stjórnartíma hvors fulltrúa. Fulltrúi samstarfsnefndar háskólastigsins skal skipaður til tveggja ára og fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga skal skipaður til fjögurra ára og varamenn þeirra til jafnlangs tíma.

#### IV.

Nú hefur sveitarfélag fengið undanþágu til notkunar prentaðrar kjörskrár og kjósandi sem ekki er á kjörskrá kemur þangað til að greiða atkvæði. Má kjörstjórn þá leyfa honum að greiða atkvæði ef annað tveggja kemur til:

1. Hann framvísar vottorði, undirrituðu af oddvita sveitarstjórnar eða framkvæmdastjóra sveitarfélags, um að hann afsali sér kosningarrétti þar sem hann er á kjörskrá enda hafi kjörstjórn þess kjörstaðar þar sem kjósandi hyggst neyta atkvæðisréttar borist tilkynning um hvaða kjósendum sveitarstjórn hefur gefið vottorð.
2. Hann undirritar beiðni á sérstakt eyðublað um að afsala sér kosningarrétti í þeirri kjördeild þar sem nafn hans er á kjörskrá og kjörstjórn á þeim kjörstað þar sem kjósandi óskar að neyta atkvæðisréttar staðfestir slíkt afsal með undirritun oddvita eða tveggja kjörstjórnarmanna.

Kjörstjórn er óheimilt að staðfesta vottorð eða beiðni um afsal kosningarréttar nema sannað verði, með þeim hætti sem kjörstjórn metur gilt, að nafn kjósanda standi á kjörskrá í annarri kjördeild í sama kjördæmi og hann hafi ekki kosið þar. Skráð skal athugasemd á kjörskrá, þar sem nafn kjósanda er, um hvar hann neytir kosningarréttar og geta þess í gerðabók. Afsal-

ið skal færa í gerðabók undirkjörstjórnar þar sem kjósandinn neytir kosningarréttar og vottorðið skal fylgja í frumriti til yfirkjörstjórnar með gerðabók þeirrar kjördeildar þar sem það er lagt fram og notað.

## Greinargerð.

### I. Inngangur.

Frumvarp þetta er flutt af forseta Alþingis að höfðu samráði við formenn stjórnmalaflokka. Var afráðið að forseti flytti málið enda hefði Alþingi haldið utan um það á undirbúningsstigi. Skiptar skoðanir voru meðal formanna stjórnmalaflokka og innan þingflokka um tiltekin afmörkuð atriði frumvarpsins og fyrirvarar af hálfu sumra þingflokka gerðir við einstök atriði. Mun forseti gera nánar grein fyrir þessum álitafnum í framsöguræðu og verður því beint til viðkomandi þingnefndar að taka þau til nánari skoðunar. Frumvarpið byggist á tillögum starfshóps um endurskoðun kosningalaga sem skipaður var af forseta Alþingis 24. október 2018. Er frumvarpið lagt fram eins og frá því var gengið af hálfu starfshópsins.

Samkvæmt skipunarbréfi var starfshópi um endurskoðun kosningalaga 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<sup>1</sup> ásamt frumvarpi sem lagt var fram á Alþingi til kynningar 5. september 2016.<sup>2</sup> Jafnhliða skyldi starfshópurinn kanna kosti þess að setja heildarlöggjöf um framkvæmd allra almennra 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. Starfshópurinn skilaði tillögum sínum í formi frumvarps 10. september 2020.

Í starfshópnum sátu Bryndís Hlöðversdóttir, lögfræðingur og þáverandi ríkissáttasemjari, sem jafnframt var formaður hópsins, Þórir Haraldsson, lögfræðingur, tilnefndur af landskjörstjórn, Þorvaldur Heiðar Þorsteinsson, lögfræðingur, tilnefndur af dómsmálaráðuneyti, Magnús Karel Hannesson, kennari og fyrrverandi oddviti, tilnefndur af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og Ástríður Jóhannesdóttir, lögfræðingur og sviðsstjóri stjórnsýslusviðs Þjóðskrár Íslands, tilnefnd af Þjóðskrár Íslands. Varamaður Ástríðar Jóhannesdóttur í starfshópnum var Indriði B. Ármannsson, lögfræðingur á stjórnsýslusviði Þjóðskrár Íslands, og sat hann fundi í fjarveru hennar. Starfshópurinn naut aðstoðar starfsmanna skrifstofu Alþingis við tillögu-gerð sína. Starfshópurinn hélt 30 fundi. Jafnhliða skipun starfshópsins tilnefndu þingflokkar á Alþingi fulltrúa sem starfshópurinn skyldi hafa samráð við um endurskoðunina.

### II. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Þau ákvæði kosningalaga sem lúta að undirbúningi og framkvæmd kosninga hér á landi hafa í raun lítið breyst um áratugaskeið. Má þar nefna að mörg ákvæði laga um kosningar til Alþingis eru nær eins og fyrir stofnun lýðveldisins. Helstu breytingar sem gerðar hafa verið á kosningalöggjöfinni síðustu ár ná til ákvæða sem bundin eru í stjórnarskrá, svo sem um kosningarrétt og kjörgengi, kjördæmaskipan, vægi atkvæða og úthlutun þingsæta. Aftur á móti hafa litlar breytingar orðið á ákvæðum er lúta að kjörstjórnnum, framboðum stjórnmal-

<sup>1</sup> Skýrslu vinnuhópsins má nálgast hér: [https://www.althingi.is/pdf/kosningalog\\_skyrsla\\_%20vinnuhops\\_um\\_endurskodun\\_kosningalaga\\_17.%20agust\\_2016.pdf](https://www.althingi.is/pdf/kosningalog_skyrsla_%20vinnuhops_um_endurskodun_kosningalaga_17.%20agust_2016.pdf). Fylgiskjöl skýrslunnar má nálgast hér: [https://www.althingi.is/pdf/kosningalog\\_frumvarp\\_og\\_fylgiskjol.pdf](https://www.althingi.is/pdf/kosningalog_frumvarp_og_fylgiskjol.pdf).

<sup>2</sup> Sjá frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, þingskjal 1629 í 859. máli á 145. löggjafarþingi (<https://www.althingi.is/altext/145/s/1626.html>).

samtaka, réttindum og skyldum umboðsmanna stjórn málasamtaka, meðferð kjörgagna og atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og á kjördag.

Vegna tíðra kosninga á undanförunum árum hefur þeim sem að framkvæmd þeirra hafa komið orðið æ ljósari þörf á breytingum. Kjörbréfanefnd Alþingis hefur bent á að huga beri að almennri endurskoðun laga um kosningar til Alþingis og hefur hið sama komið fram hjá landskjörstjórn, sem telur einnig að stefna beri að setningu nýrrar heildarlöggjafar um kosningar. Enn fremur hafa borist athugasemdir og ábendingar frá sérfræðinganefnd Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) við kosningalöggjöfina hér á landi og framkvæmd við alþingiskosningar árin 2009, 2013 og 2017 sem aðallega snúa að stjórnsýslu kosninga og vikið verður að síðar. Fyrir Hæstarétti hefur reynt á kosningalöggjöfina vegna stjórnlagabings og forsetakjörs og umboðsmaður Alþingis hefur sent frá sér úrlausnir vegna málsmeðferðarreglna yfirkjörstjórna. Eftir ákvarðanir Hæstaréttar og úrlausnir umboðsmanns Alþingis hafa vaknað spurningar um gildissvið kosningalaga gagnvart upplýsingalögum, stjórnsýslulögum og lögum um umboðsmann Alþingis. Þá hefur verið bent á að annars staðar á Norðurlöndum hafi verið tekin upp ákvæði í kosningalög sem heimila að beitt sé nýjustu tækni til að auðvelda alla framkvæmd kosninga, t.d. rafræn eyðublöð og form við ýmsar umsóknir í kosningaferlinu. Í því sambandi hafa enn fremur verið tekin upp ákvæði í löggjöf sumra nágrannalanda okkar sem heimila notkun rafrænnar kjörskrár og að sveitarfélög hafi val um að nota rafræna kjörskrá eða kjörskrá á pappír eða hvort tveggja samtímis.

### III. Markmið endurskoðunar kosningalaga.

Í upphafi verksins setti starfshópurinn sér leiðarljós sem farið skyldi eftir við samningu frumvarpsins. Í fyrsta lagi var ákveðið að markmið nýrrar löggjafar um kosningar væri að styrkja lýðræðið með því að viðhalda trausti á framkvæmd kosninga. Birtist þetta meginmarkmið í 1. gr. frumvarpsins. Í öðru lagi skyldi fara yfir gildandi lög um kosningar með hagkvæmni og skilvirkni að leiðarljósi. Í þriðja lagi ákvað hópurinn að taka til greina ábendingar Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE), landskjörstjórnar, kjörbréfanefndar Alþingis, Sambands íslenskra sveitarfélaga og annarra sem fela m.a. í sér að skoða mætti stofnun sjálfstæðs kosningayfirvalds sem hefði yfirumsjón með framkvæmd kosninga, að samræma þyrfti verklag kjörstjórna, að veita þyrfti kjósendum meiri leiðbeiningar og að utankjörfundaratkvæðagreiðsla ætti ekki að hefjast fyrr en að framboðsfresti liðnum. Í fjórða lagi vildi starfshópurinn að sköpuð yrðu skilyrði til að þróa kosningaframkvæmd og sinna rannsóknnum og fræðslu um kosningar 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.

### IV. Helstu nýmæli frumvarpsins.

Vikið verður að meginefni frumvarpsins í VI.–VIII. kafla en rétt er að tæpa á helstu nýmælum sem frumvarpið felur í sér:

1. Einn lagabálkur mun gilda um kosningar í stað fjögurra áður. Lög um kosningar til Alþingis, lög um kosningar til sveitarstjórna, lög um framboð og kjör forseta Íslands og lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna falla brott.
2. Stjórnsýsla kosningamála verður einfölduð og samræmd og einum aðila, landskjörstjórn, falið skýrt samræmingar- og yfirstjórnarhlutverk. Yfirkjörstjórnir kjördæma verða lagðar niður og landskjörstjórn tekur við hlutverki Hæstaréttar við forsetakjör.

3. Yfirstjórn kosningamála verður færð frá dómsmálaráðuneyti til sjálfstæðrar stjórnarsýslunefndar sem auk þess að bera ábyrgð á framkvæmd kosninga sinnir viðvarandi verkefnum milli kosninga. Komið verður á fót úrskurðarnefnd kosningamála sem tekur til úrskurðar ýmsar kærur á þessu sviði, m.a. um lögmæti forsetakjörs, sveitarstjórnarkosninga og þjóðaratkvæðagreiðslna.
4. Miðlæg vinnsla kjörskrár mun fara fram hjá Þjóðskrá Íslands og rafræn kjörskrá verður meginregla. Stjórnmalasamtök og frambjóðendur í forsetakjöri munu geta óskað eftir rafrænum aðgangi að kjörskrá.
5. Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar mun ekki geta hafist fyrr en öll framboð hafa komið fram og heimilað verður að viðhafa póstkosningu þegar greidd eru atkvæði utan kjörfundar. Henni lýkur erlendis daginn fyrir kjördag og kl. 17 innan lands á kjördag. Framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar verður einfölduð sem og utanumhald kjörstjóra.
6. Kjósandi mun eingöngu geta greitt atkvæði einu sinni í hverjum kosningum, annaðhvort utan kjörfundar eða á kjörfundi.
7. Kosningarathöfnin verður einfaldari og öruggari með því að kjörstjórn stimplar kjörseðil áður en kjósandi leggur hann í atkvæðakassa. Ekki verði haldið sérstakt bókhald eða uppgjör um fjölda notaðra og ónotaðra kjörseðla.
8. Talning atkvæða fer fram í sveitarfélögum og þar sem færri en 100 kjósendur eru á kjörskrá skal landskjörstjórn sameina talninguna við talningu í öðru sveitarfélagi.
9. Öllum sem þess þurfa verður heimilað að fá aðstoð við kosningu hvort sem er vegna fötlunar, veikinda, elli eða af öðrum ástæðum.
10. Kosningarréttur þeirra sem búsettir eru erlendis verður rýmkaður verulega í alþingiskosningum, forsetakjöri og þjóðaratkvæðagreiðslum. Fólk mun geta kosið í 16 ár eftir að það flytur lögheimili sitt af landinu, í stað átta ára nú, en á móti er lagt til að rétturinn falli niður að þeim tíma liðnum. Rétturinn endurnýjast við flutning lögheimilis til landsins.
11. Útgáfu kjörbréfa verður hætt.

#### V. Núgildandi stjórnarsýsla kosninga.

Í frumvarpinu eru lagðar til umtalsverðar breytingar á stjórnarsýslu kosninga og þjóðaratkvæðagreiðslna. Til grundvallar liggja sjónarmið um einföldun regluverks og skilvirkni þar sem leitast er við að samræma og einfalda undirbúning og framkvæmd kosninga. Í gildandi löggjöf heyra kosningamál undir yfirstjórn dómsmálaráðherra, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar og forsetaúrskurð um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands, sbr. 30. tölul. 3. gr. forsetaúrskurðar nr. 119/2018. Afskipti dómsmálaráðuneytis af einstökum kosningum eru aftur á móti mismunandi og sú stjórnarsýsla sem fram fer á grundvelli þeirra getur verið í þágu Alþingis eða sveitarstjóra. Þá geyma kosningalög ekki sérstök fyrirmæli um yfirstjórnarhlutverk ráðuneytis gagnvart öðrum aðilum sem koma að undirbúningi og framkvæmd kosninga.

Áður en gerð er grein fyrir tillögum frumvarpsins um breytta stjórnarsýslu kosninga er rétt að lýsa stuttlega núverandi fyrirkomulagi. Yfirstjórn málaflokksins er að mörgu leyti óskýr og brotakennd, þ.m.t. heimildir til þess að gefa einstökum aðilum sem að framkvæmdinni koma almenn fyrirmæli og leiðbeiningar. Þá hafa viðfangsefni kosningalöggjafar verið takmörkuð við undirbúning kosninga, aðdraganda þeirra og sjálfa framkvæmd kosninga en viðvarandi verkefnum eins og fræðslu, gerð leiðbeininga og handbóka, þjálfun, rannsóknnum og stefnumótun hefur á hinn bóginn verið sinnt takmarkað.

### 1. Alþingiskosningar.

Auk dómsmálaráðuneytis koma sýslumenn og utanríkisráðuneyti að undirbúningi og framkvæmd alþingiskosninga að því er varðar framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, og landskjörstjórn þegar kemur að yfirferð yfir framboðslista og auglýsingu þeirra, úthlutun þingsæta og birtingu kosningaúrslita. Þá taka yfirkjörstjórnir kjördæma við framboðum og úrskurða um þau eftir atvikum. Auk þess taka þær við kjörgögnum og koma þeim til yfirkjörstjórna sveitarfélaga og annast talningu atkvæða í kjördæmum, birta úrslit kosninga og annað þess háttar eins og nánar greinir í 2. mgr. 19. gr. laga um kosningar til Alþingis. Loks sjá kjörstjórnir sveitarfélaga um undirbúning og framkvæmd kjörfundar. Landskjörstjórn og yfirkjörstjórnir kjördæma eru kjörnar hlutbundinni kosningu eftir hverjar kosningar og því er ekki sjálfgefið að sama fólk sitji þar á milli kosninga. Sama getur einnig átt við um yfirkjörstjórnir sveitarfélaga.

Verkefni dómsmálaráðuneytis við alþingiskosningar eru einkum eftirfarandi:

- a. Skráning nýrra stjórnmalasamtaka og ákvörðun um listabókstafi.
- b. Auglýsing kosninga og útgáfa kjörskrár.
- c. Að útbúa kjörgögn og koma þeim til kjörstjóra og yfirkjörstjórna og taka á móti kærnum og ágreiningsseðlum og koma þeim til Alþingis.
- d. Að veita frambjóðendum, kjósendum og fjölmiðlum upplýsingar og leiðbeiningar um undirbúning og framkvæmd kosninga.
- e. Útgáfa reglugerða um stuðningsyfirlýsingar með framboðslistum og um stærð og gerð kjörkassa.
- f. Að ákveða þóknun fyrir störf kjörstjórna og annast uppgjör kosninga að öðru leyti.
- g. Móttaka kjörskrár og varðveisla og eyðing samkvæmt nánari fyrirmælum laganna.
- h. Stefnumótun málaflokksins á grundvelli yfirstjórnarhlutverks ráðuneytisins.
- i. Dómsmálaráðuneytið, og áður innanríkisráðuneytið, hefur haldið samráðsfundi með þeim sem komið hafa að undirbúningi og framkvæmd kosninga, þ.e. sýslumönnum, formönnum yfirkjörstjórna og formanni landskjörstjórnar.

Þegar litið er til þess hvernig hlutverk landskjörstjórnar er afmarkað í lögum og stjórnarskrá og þess hvernig hún er kjörin verður að líta svo á að hún starfi í þágu þingsins. Sama verður að telja að eigi við um yfirkjörstjórnir sem kosnar eru af Alþingi. Samkvæmt þessu verður ekki litið á landskjörstjórn eða yfirkjörstjórnir sem stjórnvöld undir yfirstjórn ráðherra. Þá er sýslumönnum og utanríkisráðuneytinu enn fremur falin afmörkuð stjórnsýsla við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Af 1. gr. laga nr. 50/2014, um framkvæmdarvald og stjórnsýslu ríkisins í héraði, leiðir á hinn bóginn að sýslumenn heyra undir dómsmálaráðherra, sbr. 29. tölul. 3. gr. forsetaúrskurðar nr. 119/2018. Loks má álykta út frá stöðu sveitarfélaga samkvæmt stjórnarskrá og sveitarstjórnarlögum að yfirstjórnarheimildir ráðherra við undirbúning og framkvæmd alþingiskosninga taki ekki til þeirrar stjórnsýslu sem sveitarfélögum er falin samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis.

### 2. Forsetakjör.

Hæstarétti er falin ákveðin stjórnsýsla samkvæmt lögum um framboð og kjör forseta, m.a. að úrskurða um gildi ágreiningsseðla, lýsa úrslitum kosninga, gefa út kjörbréf handa réttkjörnum forseta og leysa úr kærnum um ólögmati forsetakjörs. Eðli málsins samkvæmt lýtur Hæstiréttur ekki yfirstjórn ráðherra. Þá sinna dómsmálaráðuneyti og forsætisráðuneyti einnig afmarkaðri stjórnsýslu samkvæmt lögnum, þ.e. að auglýsa forsetakjör, taka við framboðum og annast gerð og prentun kjörseðla.

### 3. Þjóðaratkvæðagreiðslur.

Þegar kemur að lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna er aðkoma dómsmálaráðuneytis sambærileg við þá sem ráðuneytið hefur við undirbúning alþingiskosninga. Samkvæmt lögnum er landskjörstjórn falinn ýmis undirbúningur og framkvæmdaratriði, auk þess að úrskurða um gildi atkvæðagreiðslunnar.

### 4. Sveitarstjórnarkosningar.

Við sveitarstjórnarkosningar auglýsir dómsmálaráðuneytið bæði hvenær almennar reglugerðar sveitarstjórnarkosningar skuli fara fram og framlagningu kjörskrár. Einnig útvegar ráðuneytið yfirkjörstjórnnum sérprentun af lögum um kosningar til sveitarstjórna ásamt skýringum og leiðbeiningum og lætur sveitarstjórnnum í té kosningaleiðbeiningar sem festar eru upp í kjörfundarstofu. Ráðuneytið úrskurðar enn fremur í kærnum út af gildi kosninga og um kjörgengi sveitarstjórnarmanna. Ljóst er samkvæmt þessu að aðkoma dómsmálaráðuneytis að undirbúningi og framkvæmd sveitarstjórnarkosninga er takmörkuð. Á hinn bóginn er ráðuneytinu falið endanlegt úrskurðarvald um gildi sveitarstjórnarkosninga.

### 5. Samantekt.

Eins og lýst hefur verið hér að framan heyra kosningamál, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar, undir dómsmálaráðherra. Þeir aðilar sem koma að undirbúningi og framkvæmd kosninga verða ekki taldir lúta yfirstjórn ráðherra ef undan eru skildir sýslumenn. Færa má rök fyrir því að ábyrgðarkeðja þeirra sem koma að undirbúningi og framkvæmd kosninga sé vegna þessa óljós. Í raun er það svo að stjórnsýsla kosningamála liggur hjá aðilum sem eru sjálfstæðir gagnvart ráðherra eða beinlínis undanskildir yfirstjórn hans, sbr. landskjörstjórn og yfirkjörstjórnir kjördæma sem ekki verða taldar til stjórnvalda. Stjórnsýsla kosningamála er því samkvæmt þessu frábrugðin því þegar yfirstjórn málaflökks er í höndum ráðherra sem hann ber ábyrgð á.

## VI. Nýtt skipulag stjórnsýslu kosningamála.

Í frumvarpinu er lagt til að hlutverk landskjörstjórnar verði breytt og henni falin almenn yfirstjórn kosningamála. Þetta er gert í ljósi þeirra takmarkana sem núverandi skipulag stjórnsýslu kosningamála felur í sér en það takmarkast við undirbúning og framkvæmd kosninga sem tímabundins verkefni í aðdraganda kosninga. Einnig er þetta lagt til svo að unnt sé að takast á við ný viðfangsefni er miða sérstaklega að því að samræma og þróa framkvæmd kosninga með auknum rannsóknum, fræðslu inn á við og útgáfu leiðbeininga. Landskjörstjórn verður þá sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem heyrir stjórnarfarslega undir ráðherra. Við ákvörðun um það hvaða fyrirkomulag mætti taka upp við skipan kosningamála hér á landi var jafnframt litið til annarra landa. Hér á eftir verður gerð grein fyrir hlutverki þeirra opinberu aðila sem ætluin er að koma muni að framkvæmd kosninga.

### 1. Hlutverk dómsmálaráðuneytis.

Í frumvarpinu er lagt til að málefni kosninga heyri áfram stjórnarfarslega undir dómsmálaráðherra, sbr. 14. gr. stjórnarskrárinnar. Í því felst almennt að ráðherra fari ekki lengur með þær takmörkuðu stjórnunarheimildir sem hann hefur samkvæmt gildandi lögum. Í framkvæmd hafa úrskurðarheimildir ráðherra verið takmarkaðar við gildi sveitarstjórnarkosninga og heimildir til þess að gefa öðrum aðilum fyrirmæli hafa einnig verið takmarkaðar.

Í ljósi þess að gert er ráð fyrir því að landskjörstjórn verði sjálfstæð stjórnsýslunefnd fer um eftirlit ráðherra með starfsemi hennar skv. 2. mgr. 13. gr. laga nr. 115/2011, um Stjórnar-

ráð Íslands. Hefur ráðuneytið á þeim grundvelli almennt eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum landskjörstjórnar. Undanskilin eftirliti ráðherra er málsmeðferð og ákvarðanir í einstökum málum. Þá getur ráðherra krafð landskjörstjórn um hverjar þær upplýsingar og skýringar sem þörf er á til að sinna framangreindu eftirliti, sbr. 2. mgr. 14. gr. laga um Stjórnarráð Íslands. Í þessu felst jafnframt að ráðherra er leystur undan lagalegri og pólitískri ábyrgð á þeim takmörkuðu stjórnunarheimildum sem hann hefur samkvæmt gildandi lögum um kosningar. Eðli málsins samkvæmt hvílir slík ábyrgð ekki á landskjörstjórn sem lagt er til að falin verði yfirumsjón með framkvæmd kosninga. Á hinn bóginn mun landskjörstjórn verða háð eftirliti Alþingis líkt og önnur sjálfstæð stjórnvöld. Gæti Alþingi til að mynda krafð hana um gögn, sbr. 1. mgr. 50. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis. Þá verður einnig að gera ráð fyrir að ráðherra hafi ákveðið eftirlit með störfum landskjörstjórnar þegar kemur að setningu reglugerða sem ráðherra gefur út að fengnum tillögum hennar. Frumkvæði að slíkri reglugerðarsetningu getur komið frá ráðherra þegar óskað yrði eftir tillögum landskjörstjórnar eða að frumkvæði landskjörstjórnar. Til viðbótar gerir frumvarpið ráð fyrir því að landskjörstjórn gefi út ársskýrslu um starfsemi sína og skili ráðherra jafnframt skýrslu eftir hverjar kosningar um undirbúning og framkvæmd þeirra.

## 2. Miðlægt hlutverk landskjörstjórnar.

### 2.1. Tillaga frumvarpsins.

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að hlutverk landskjörstjórnar verði aukið og að hún verði sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem hafi yfirumsjón með framkvæmd kosninga. Eru helstu markmiðin með þessu fyrirkomulagi að styrkja virkt lýðræði og efla, samhæfa og þróa framkvæmd kosninga, ásamt því að auka fræðslu og leiðbeiningar um kosningar. Jafnframt er markmiðið að fela einum aðila skýrt yfirstjórnar- og samræmingarhlutverk sem er í stakk búin að sinna viðvarandi verkefnum og viðhalda stofnanaminni. Er með þessu mætt ábendingum Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu ÖSE í skýrslum stofnunarinnar um alþingiskosningarnar 2013 og 2017. Forgangstilmæli ÖSE í skýrslu hennar um kosningarnar 2017 lúta að því að íhuga ætti að setja á fót sjálfstætt kosningayfirvald sem færi með vald yfir öllu kosningaferlinu. Í skýrslunni er einnig bent á að íhuga mætti að setja hæfniskröfur fyrir kjörstjórnarfulltrúa og bjóða upp á þjálfun fyrir nýja fulltrúa til að bæta enn frekar frammistöðu kosningayfirvalda. Í frumvarpinu er hvort tveggja lagt til. Í skýrslu ÖSE um alþingiskosningarnar 2013 segir að veita mætti því athygli að auka samræmi og tryggja samhæfingu í framkvæmd kosninga á öllum stigum kosningayfirvalda. Að auki er tilgangurinn með útvíkkun starfssviðs landskjörstjórnar að skapa aðstæður til að sinna rannsóknar- og umbótavinnu á sviði kosninga betur en nú er gert, ásamt því að setja á fót sjálfstætt stjórnvald án hefðbundinna yfirstjórnarheimilda ráðherra og færa þar með verkefni kosninga frá pólitískt kjörnum ráðherra.

Hvað viðkemur verkefnum nýrrar landskjörstjórnar er stefnt að því að sameina verkefni sem nú eru unnin af mörgum aðilum og samræma þannig verklag, auka skilvirkni og efla fagmennsku um kosningaframkvæmd. Gert er ráð fyrir því að landskjörstjórn taki við verkefnum dómsmálaráðuneytis, forsætisráðuneytis, Hæstaréttar, yfirkjörstjórna kjördæma og yfirkjörstjórna sveitarfélaga á sviði kosninga, en þó ekki öllum. Þessum verkefnum má skipta í lögbundin verkefni sem falla til í aðdraganda kosninga sem áður er lýst og viðvarandi verkefni, sem væru:

- a. Tækifæri til að fela einum aðila forystu við þróun kosningaframkvæmdar og verkferla. Framkvæmd kosninga hér á landi hefur lítt þróast um árabil og einskorðast auk þess aðeins við aðgerðir í aðdraganda kosninga.

- b. Með því að útvíkka hlutverk landskjörstjórnar skapast tækifæri til að hafa stjórnsýsluverkefni kosninga á einni hendi, til að mynda þegar kemur að innleiðingu nýrra ferla, nýrrar löggjafar og stjórnvaldsfyrirmæla, þ.m.t. nýrrar persónuverndarreglugerðar. Undir þetta fellur einnig þátttaka í erlendu samstarfi, t.d. norrænna kosningastofnana, og ýmiss konar skýrslugjöf til alþjóðastofnana, rekstur og þróun vefs og samræmd skjalavinnsla og málaskrá.
- c. Unnt verður að setja aukinn kraft í fræðslu og leiðbeiningar um kosningar hér á landi. Annars vegar er um að ræða almenna fræðslu handa almenningi og sértæka fræðslu handa þeim sem þurfa aðstoð við að kjósa, þeim sem skilja ekki íslensku, þeim sem kjósa erlendis, þeim sem kjósa utan kjörfundar, handa nýjum kjósendum, fjölmiðlum, frambjóðendum, stjórnmalasamtökum o. fl. Hins vegar er um að ræða fræðslu og þjálfun handa þeim sem annast framkvæmd kosninga, gerð kosningahandbókar og leiðbeininga um afmörkuð atriði, námskeið fyrir kjörstjórnir og jafnvel skipulagningu „gervikosninga“ í þjálfunarskyni.
- d. Tækifæri gefst til að sinna kosningarannsóknum með ötulli hætti en nú er gert.

Rétt er að vekja athygli á að í einhverjum tilvikum er lagt til að landskjörstjórn taki við verkefnum sem sinnt hefur verið að takmörkuðu leyti, svo sem þróun kosningaframkvæmdar, svo og verkefnum þar sem lagt er til að þjónusta verði aukin, t.d. fræðslu handa almenningi og þjálfun fyrir þá sem annast framkvæmd kosninga.

Tillögur frumvarpsins gera ráð fyrir verulega auknu hlutverki landskjörstjórnar og að hún verði sjálfstæð stjórnsýslunefnd undir yfirstjórn ráðherra með sérstakt starfslið og skrifstofu. Lögð er áhersla á sjálfstæði landskjörstjórnar sem fimm manna stjórnar með því að hún ræður framkvæmdastjóra og ákveður sjálf aðsetur skrifstofu sinnar. Gert er ráð fyrir að landskjörstjórn verði skipuð þremur fulltrúum kosnum af Alþingi, einum fulltrúa tilnefndum af Sambandi íslenskra sveitarfélaga og einum fulltrúa tilnefndum af samstarfsnefnd háskólastigsins. Formaður landskjörstjórnar kemur úr hópi þeirra stjórnarmanna sem kosnir eru af Alþingi. Með því að skipa landskjörstjórn með þessum hætti er lögð áhersla á sjálfstæði hennar og um leið er úrlausn mála færð frá yfirstjórn pólitísks ráðherra. Er þetta undirstrikað enn frekar í frumvarpinu með því að gera ráð fyrir að sjálfstæðri úrskurðarnefnd kosningamála verði falið að skera úr einstökum ágreiningsmálum sem upp geta komið, þar með talið kærumálum út af gildi kosninga til sveitarstjórna, gildi þjóðaratkvæðagreiðslna og forsetakjörs. Nærtækt er að koma á fót sjálfstæðri stjórnsýslunefnd sem heyrir stjórnarfarslega undir dómsmálaráðuneyti þar sem mikla þekkingu á þessum verkefnum er að finna. Slík nefnd mundi lúta ákveðnu eftirliti ráðherra og þingsins eins og áður er rakið.

## 2.2. *Aðrir valkostir en sjálfstæð stjórnsýslunefnd.*

Áður en starfshópurinn komst að þeirri niðurstöðu að farsælast væri að leggja til að landskjörstjórn fengi samræmingar- og yfirstjórnarhlutverk við framkvæmd kosninga voru nokkrar sviðsmyndir kannaðar. Í ljósi þess að kosningar eru lýðræðislegt verkefni kom einnig til skoðunar við undirbúning frumvarpsins að komið yrði á fót sjálfstæðri kosningastofnun sem heyrði undir Alþingi. Yrðu þá kosningaverkefni færð frá framkvæmdarvaldinu til stofnunar sem heyrði undir Alþingi og nyti sambærilegrar stöðu og umboðsmaður Alþingis og ríkisendurskoðandi njóta nú. Hér ber þó að líta til þess að á slíka stofnun yrði ekki litið sem stjórnvald sem lyti eftirliti Alþingis og stofnana þess. Eðlilegra er að líta á kosningaverkefni sem hluta af stjórnsýslu sem lúti almennt þeirri lagaumgjörð sem um hana gildir eftir því sem frekast er unnt. Bent skal á að norsku og sænsku kosningastofnanirnar heyra undir ráðuneyti og því hefur sú leið sem hér er nefnd ekki verið farin annars staðar á Norðurlöndum.



Einnig var sá möguleiki skoðaður að færa kosningatengd verkefni til starfandi stofnunar, svo sem Þjóðskrár Íslands. Þjóðskrár Íslands hefur nú með höndum ýmis kosningatengd verkefni eins og gerð kjörskrárstofna og rekstur tölvukerfis utankjörfundaratkvæðagreiðslna og hefur hún veitt yfirkjörstjórnnum kjördæma aðgang að hugbúnaði til þess að yfirfara meðmæliendalista í alþingiskosningum og við forsetakjör. Skv. a-lið 6. tölul. 8. gr. forsetaúrskurðar nr. 119/2018 heyrir Þjóðskrár Íslands undir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti en ekki dómsmálaráðuneyti eins og áður. Yrði þessi leið farin væri rétt að færa málefni Þjóðskrár Íslands undir dómsmálaráðuneyti. Um algerlega nýtt verkefni yrði að ræða fyrir Þjóðskrár Íslands. Stofnunin lyti þá boðvaldi ráðherra þegar kemur að málsmeðferð eða ákvarðanatöku í einstökum málum tengdum kosningum. Ýmis hagkvæmnisrök gætu mælt með þessum valkosti, einkum þegar kemur að húsnæði og starfsmannahaldi. Á hinn bóginn verður ekki litið fram hjá því markmiði frumvarpsins að færa stjórnvísu kosningamála frá mögulegum afskiptum ráðherra. Byggist það m.a. á sjónarmiðum um að afskipti ráðherra af undirbúningi og framkvæmd kosninga geti verið ósamrýmanleg frjálsum og lýðræðislegum kosningum eða úrskurðarvaldi í slíkum málum. Til samanburðar má vísa til þess að ríkisskattstjóri í Svíþjóð gegndi hlutverki kosningayfirvalds áður en sænska kosningastofnunin var sett á fót.

Loks var sá valkostur skoðaður hvort málefni kosninga ættu áfram að heyrja undir dómsmálaráðuneyti en að auki yrði ráðuneytinu gert að sinna áður tilgreindum nýjum verkefnum. Reynslan hefur sýnt að aðkoma ráðuneytisins að kosningum takmarkast að meginstefnu við þá vinnu sem hefst í beinum aðdraganda kosninga og snýr að auglýsingu þeirra, gerð kjörseðla, umsýslu með atkvæðakössum og upplýsingagjöf til sveitarstjórna, framkvæmdaraðila og almennings. Sú hætta er þá til staðar að umbótaverkefnum á sviði kosningamála yrði síður sinnt þar sem þeir starfsmenn ráðuneytisins koma að framkvæmdinni sinna öðrum verkefnum milli kosninga. Einnig ber hér að vísa til áður nefndra röksemda um að eitt af markmiðum frumvarpsins er að færa kosningatengd verkefni frá flokkspólitískum ráðherra. Mikilvægt er að sá aðili sem fer með samræmingar- og yfirstjórnarhlutverk í kosningum sé sjálfstæður gagnvart stjórnárum. Í þessu samhengi má jafnframt nefna að ráðuneyti hafa markvisst síðustu ár fært hrein afgreiðsluverkefni til stofnana sinna sem hluta áætlunar um einfaldara Ísland, sbr. flutning sérverkefna dómsmálaráðuneytis til sýslumannsembætta og flutning starfsleyfisútgáfu frá heilbrigðisráðuneyti til embættis landlæknis. Verkefni nýrrar stjórnvísu nefndar eru á hinn bóginn ekki eingöngu afmörkuð við afgreiðsluverkefni.

Við skoðun ólíkra sviðsmynda fyrir mögulegt kosningastjórnvald velti starfshópurinn því fyrir sér hversu langt hinn almenni löggjafi gæti gengið í að breyta skipun landskjörstjórnar í ljósi stjórnarskrárvarins hlutverks hennar. Skv. 31. gr. stjórnarskrárinnar skal landskjörstjórn ákveða kjördæmamörk í Reykjavík og nágrenni, sbr. 2. mgr., og breyta fjölda þingsæta í kjördæmum í því skyni að draga úr misvægi atkvæða, sbr. 5. mgr. Í þessu sambandi hefur verið vísað til þess að ákvæði stjórnarskráa einkennast oft af kjarnyrtum ákvæðum enda sé þeim ætlað að endast lengur en almenn lög. Löggjafanum er því veitt talsvert svigrúm til að túlka og skýra hin ýmsu hugtök í stjórnarskránni og gefa þeim inntak innan þess ramma sem hún setur. Þannig er í stjórnarskránni að finna ýmis hugtök sem breytast eftir því sem almenni löggjafinn ákveður. Hér má nefna óflekkað mannorð og ríkisborgara í 34. gr. stjórnarskrárinnar sem dæmi en þessi hugtök hafa verið nánar skýrd í lögum um kosningar til Alþingis og lögum um íslenskan ríkisborgararétt. Að mati starfshópsins er niðurstaðan sú að rammi stjórnarskrárinnar í þessu tilfelli feli í sér að til sé opinber aðili sem beri heitið landskjörstjórn sem skuli hafa þau verkefni með höndum sem kveðið er á um þar en almenni löggjafinn kveði á um skipunarhátt og önnur verkefni en þau sem tiltekin eru í stjórnarskránni. Það

sé því ekkert því til fyrirstöðu að breyta skipunarhætti landskjörstjórnar og fela henni viðtækari verkefni en hún hefur með höndum nú eins og hér er lagt til.<sup>3</sup>

Með vísan til ábendinga ÖSE um stofnun sjálfstæðs kosningayfirvalds, annarra fyrirmýnda á Norðurlöndum og 31. gr. stjórnarskrárinnar er í frumvarpinu lagt til að hlutverk landskjörstjórnar verði aukið og að hún verði sjálfstæð stjórnsýslunefnd undir yfirstjórn dómsmálaráðuneytis. 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. Yrði verkefnum á sviði kosningaframkvæmdar komið fyrir innan annarrar stofnunar eða ráðuneytis er hætta á að viðvarandi verkefnum hinnar breyttu landskjörstjórnar yrði ekki sinnt á milli kosninga. Um leið er tillit tekið til þeirra ábendinga sem starfshópnum hafa borist frá aðilum sem gjalda varhug við því að setja á fót nýja ríkisstofnun, þ.e. sérstaka kosningastofnun.

### 2.3. Erlendar kosningastofnanir.

Rétt er að víkja stuttlega að erlendum fyrirmýndum landskjörstjórnar. Í lýðræðisríkjum víða um heim eru starfandi stofnanir sem hafa yfirumsjón með framkvæmd kosninga og bera ábyrgð á henni. Stofnanir þessar hafa misviðamiklu hlutverki að gegna eftir löndum en auk þess að bera ábyrgð á framkvæmdinni gegna þær oft upplýsinga- og fræðsluhlutverki gagnvart kjósendum og þeim sem starfa við kosningar. Þeim er gjarnan falið það hlutverk að stuðla að framþróun í framkvæmd kosninga, hvetja til kosningarannsókna eða vinna að þeim beint og veita almenningi fræðslu um kosningar og þýðingu þeirra í lýðræðissamfélagi. Í mörgum tilvikum er þeim einnig ætlað að hafa umsjón með ýmsu er lýtur að stjórnmalasamtökum, svo sem skráningu og eftirliti með fjárreiðum. Í flestum nágrannaríkjum okkar eru þetta opinberar stofnanir sem annaðhvort heyra undir ráðuneyti kosningamála eða beint undir þjóðþingið og skila skýrslum sínum eftir atvikum til þessara aðila. Í sumum ríkjum eru þetta sjálfstæðar stofnanir sem fjármagna sig sjálfar að öllu leyti eða að hluta. Burt séð frá því hvert fyrirkomulag stofnunarinnar er einkennist starfsemi þeirra af ákveðnum grunngildum til að undirstrika sjálfstæði þeirra og fagmennsku. Hugtök á borð við sjálfstæði, hlutleysi, skilvirkni, gagnsæi og þjónustulund er gjarnan að finna í stefnu þeirra, enda mikilvægir þættir í að skapa traust á framkvæmd kosninga.

Í Danmörku og Finnlandi eru ekki starfræktar sérstakar kosningastofnanir en þar gegna dómsmálaráðuneyti ríkjanna lykilhlutverki við framkvæmd kosninga.

Í Noregi var árið 2016 komið á fót stofnun sem heitir *Valgdirektoratet*. Hún heyrir stjórnarfrarslega undir sveitarstjórnar- og nútímavæðingarráðuneytið (n. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*) en verkefni sem hún sinnir voru áður unnin innan ráðuneytisins. Í ársskýrslu *Valgdirektoratet* fyrir stofnárið 2016 segir að markmiðið með því að koma á fót sérhæfðri stofnun til að hafa yfirumsjón með kosningum hafi fyrst og fremst verið það að stuðla að gagnsæi og hlutleysi í störfum er tengjast kosningum og að flytja þau verkefni út úr ráðuneytinu sem er stýrt af pólitískum ráðherra. Stofnun sérstaks kosningayfirvalds var einnig í samræmi við alþjóðlega þróun til að efla traust á framkvæmd kosninga og trúverðugleika þeirra. *Valgdirektoratet* er fjármögnuð af norska ríkinu og koma sveitarfélögin ekki að fjármögnuninni.

*Valgdirektoratet* hefur það meginhlutverk að bera ábyrgð á framkvæmd kosninga á landsvísu í umboði ráðuneytisins. Henni er ætlað að styðja sveitarfélögin og fylkin við undirbúning og framkvæmd kosninga og bera ábyrgð á upplýsingum til kjósenda. Þá skal *Valgdirekt-*

<sup>3</sup> Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 185.

oratet stuðla að virku lýðræði með því að leitast við að efla traust landsmanna á framkvæmd kosninga. Auk þess á stofnunin að taka saman upplýsingar um kosningar og þróa og reka EVA sem er rafrænt umsýslukerfi kosninga í Noregi. EVA styður við alla framkvæmd kosninga, t.d. kjörskrágerð og merkingar í kjörskrá ef notuð er rafræn kjörskrá á kjörstað, mótöku og mat á framboðslistum, skráningu utankjörfundaratkvæða, talningu atkvæða og úthlutun sæta á þingi, í fylkisstjórnnum og í sveitarstjórnnum.

Á vef stofnunarinnar segir að markmið hennar fyrir árið 2019 séu þrjú; rétt og örugg framkvæmd kosninga sem almenningur ber traust til, að kjósendur hafi nauðsynlegar upplýsingar um kosningarnar og að aðgengi sé gott að kosningunum. Í þessu fólst m.a. að gera áhættugreiningu á væntanlegri framkvæmd sveitarstjórnarkosninga (sem voru haldnar 2019), útbúa auðskiljanlegt fræðsluefni og leiðbeiningar til kjósenda um það hvar og hvernig fólk gæti kosið, sjá til þess að allir kjósendur hefðu gott aðgengi að kosningunum óháð líkamlegu atgervi, og að kröfur laga um aðgengi væru uppfylltar á öllum kjörstöðum. Þá sendi stofnunin áminningu um kosningarnar til allra kjósenda og símaskilaboð til allra nema innflytjenda en þeir fengu áminninguna bréfleiðis. Á vef *Valgdirektoratet* er að finna ýmiss konar fræðsluefni til kjósenda, m.a. um hver kosningarréttarskilyrði eru, hvernig fólk getur séð hvort og hvar það er á kjörskrá, hverjir eru í framboði, hvernig og hvar greiða má atkvæði utan kjörfundar og hverjar niðurstöður kosninga eru. Við stofnunina eru 27 stöðugildi (2019) en í kringum kosningar eru auk þess ráðnir starfsmenn tímabundið.

Í Svíþjóð starfar miðlægt kosningayfirvald, *Valmyndigheten*, sem ber heildarábyrgð á framkvæmd kosninga og þjóðaratkvæðagreiðslna. Stofnun *Valmyndigheten* var í samræmi við áherslu ríkisstjórnarinnar á lýðræði og mannréttindi, að auka skýrleika um hver bæri ábyrgð á kosningum og að auka kosningaþátttöku í Svíþjóð. Stofnuninni er stýrt af fimm manna nefnd sem er skipuð af ríkisstjórninni en nefndarmenn koma einkum úr hópi lögmanna og dómara og eru því ekki valdir á flokkspólitískum forsendum. Dagleg stjórn er í höndum framkvæmdastjóra. Hjá stofnuninni eru 25 stöðugildi en auk þess deilir hún starfsmönnum með öðrum ríkisstofnunum. *Valmyndigheten* hefur ekki boðvald yfir kjörstjórnnum en er ætlað að veita leiðbeiningar og aðstoð við framkvæmd kosninga.<sup>4</sup> Sænska kosningastofnunin er fjármögnuð af ríkinu.

Helstu verkefni *Valmyndigheten* eru að útbúa fræðsluefni fyrir kjörstjórnir og aðra sem koma að framkvæmd kosninga og annast þjálfun þeirra, þróa og viðhalda tæknibúnaði sem á þarf að halda við framkvæmd kosninga, útbúa kjörskrá og kjörgögn og taka á móti skráningu framboða um þátttöku í kosningum, staðfesta fjölda kjördæmissæta, upplýsa kjósendur um það hvernig þeir geta kosið, koma á framfæri niðurstöðum talningar jafnóðum og talið er og ákvarða hverjir hafa hlotið kjör til sænska þingsins sem og til Evrópuþingsins.

Allt utanumhald og skipulag kosninga í Bretlandi og það sem snýr að skráningu stjórn málasamtaka og fjármálum þeirra er í höndum bresku kosningastofnunarinnar (e. *Electoral Commission*). Stofnunin er sjálfstætt stjórnvald sem þingið hefur komið á laggirnar og tekur til landsins alls. Hún annast enn fremur framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Kosningastofnuninni er stýrt af tíu manna stjórn (e. *commissioners*). Stjórnarmenn eru kosnir af þinginu en fjórir þeirra skulu tilnefndir af stjórn málasamtökum. Stjórnin nýtur aðstoðar framkvæmdastjórategymis við dagleg störf. Hjá bresku kosningastofnuninni starfa um það bil 130 manns og stofnunin rekur fjórar skrifstofur í Bretlandi.

<sup>4</sup> Sjá skýrslu ÖSE um þingkosningarnar í Svíþjóð 2018, <https://www.osce.org/odihr/elections/sweden/403760?download=true>.

Hlutverk sitt rækir breska stofnunin á grundvelli fjögurra yfirmarkmiða: Í fyrsta lagi að tryggja reglulega frjálssar og sanngjarnar kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur með áherslu á þarfir kjósenda í síbreytilegum heimi og að hver kjósandi hafi aðgang að öruggri framkvæmd kosninga. Í öðru lagi að efla traust og gagnsæi í tengslum við fjárreiður stjórnmalaflokka, fylgjast með lagaframkvæmd þar um og hafa frumkvæði að því að uppræta brot. Í þriðja lagi að vera óháð og virt miðstöð sérfræðiþekkingar, sem beitir þekkingu og yfirsýn til þess að stuðla að gagnsæi, sanngirni og skilvirkni gangverks lýðræðisins, og stuðla að sífelldri þróun þess í tæknivæddum heimi. Í fjórða lagi að nýta fjármuni og þekkingu sem stofnunin býr yfir fyrst og fremst í þágu kjósenda og þarfa þeirra. Þetta markmið nær til allra þátta starfseminnar hjá stofnuninni.

Helstu verkefni bresku kosningastofnunarinnar eru að hafa yfirumsjón með kosningum og framkvæmd kosninga í Bretlandi, annast skráningu stjórnmalasamtaka og hafa eftirlit með fjárreiðum þeirra, veita ráðgjöf um hvernig kjósendur skuli standa að skráningu sinni á kjörskrá, hvetja fólk til þátttöku í aðdraganda kosninga, miðla upplýsingum til kjósenda um atkvæðagreiðsluna og framkvæmd hennar og veita leiðsögn og hafa eftirlit með ýmsu er tengist þjóðaratkvæðagreiðslum, svo sem að veita ráðgjöf um orðalag spurninga, fylgjast með kostnaði í kosningabaráttu og meðferð fjármuna, bera ábyrgð á talningu, votta og tilkynna um úrslit o.fl. Stofnunin fer enn fremur með reglusetningarvald og útbýr leiðbeiningar og viðmið fyrir störf kjörstjóra og hefur eftirlit með störfum þeirra.

### 3. *Hlutverk yfirkjörstjórna sveitarfélaga.*

Í frumvarpinu er lagt til að yfirkjörstjórnir sveitarfélaga verði þær kjörstjórnir sem annist framkvæmd kosninga og að þær njóti leiðsagnar og aðstoðar landskjörstjórnar. Lagt er til að landskjörstjórn taki á móti framboðslistum fyrir alþingiskosningar og að talning atkvæða verði á ábyrgð yfirkjörstjórna sveitarfélaga. Landskjörstjórn tekur einnig saman fjölda atkvæða framboða í hverju kjördæmi og reiknar atkvæðatölur lista og frambjóðenda. Landskjörstjórn og yfirkjörstjórnir sveitarfélaga taka þannig við verkefnum yfirkjörstjórna kjördæma og því er lagt til að þær verði felldar brott.

### 4. *Hlutverk Þjóðskrár Íslands.*

Frumvarpið gerir ráð fyrir auknu hlutverki Þjóðskrár Íslands við framkvæmd kosninga þar sem stofnunin mun annast miðlæga vinnslu rafrænnar kjörskrár í stað þess að láta sveitarfélögum í té kjörskrárstofna sem þau nota til að útbúa kjörskrá, eins og nú er. Að auki mun Þjóðskrá Íslands þróa og reka tölvukerfi sem notuð eru við framkvæmd kosninga á grundvelli þjónustusamnings við landskjörstjórn. Er þar með sett lagastoð fyrir verkefni sem stofnunin sinnir nú og hægt verður að þróa áfram. Tölvukerfin snúa að þróun kosningaframkvæmdar eins og t.d. meðmælendakerfi á Ísland.is sem er notað af framboðum og kjörstjórnnum til að yfirfara stuðningsyfirlýsingar framboða, utankjörfundarkerfi sem er skráningarkerfi sýslumanna og sendiráða sem er notað við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og kjördeildarkerfi sem er vefkerfi fyrir sveitarfélög þar sem haldið er utan um skráningu í kjördeildir og kjörstaði.

### 5. *Úrskurðarnefnd kosningamála sett á fót.*

Loks er lagt til að komið verði á fót úrskurðarnefnd kosningamála. Unnt verði að skjóta til nefndarinnar tilgreindum ákvörðunum landskjörstjórnar, yfirkjörstjórna sveitarfélaga og Þjóðskrár Íslands um undirbúning og framkvæmd kosninga. Þannig er gert ráð fyrir að synjun Þjóðskrár Íslands um að taka kjósenda á kjörskrá við sveitarstjórnarkosningar og um leiðrétt-

ingar á kjörskrá verði hægt að vísa til úrskurðarnefndar kosningamála. Nefndin skal einnig úrskurða um gildi framboðslista við alþingis- og sveitarstjórnarkosningar og kjörgengi framboðenda í sveitarstjórnarkosningum. Loks skal úrskurðarnefnd kosningamála taka við kær- um um ólögsmæti forsetakjörs, sveitarstjórnarkosninga, þjóðaratkvæðagreiðslna og íbúakosninga sem haldnar eru á grundvelli sveitarstjórnarlaga.

Stofnun sérstakrar úrskurðarnefndar felur í sér umtalsverðar réttarbætur. Að baki þeim búa einkum fjögur sjónarmið. Þau eru í fyrsta lagi að unnt sé að bera ákvarðanir um réttindi og skyldur kjósenda eða stjórnmalasamtaka undir sjálfstæðan og óháðan aðila. Með óháðum aðila er vísað til þess að flokkspólitískum ráðherra sé ekki falið að úrskurða um gildi sveitarstjórnarkosninga, eins og nú er, eða landskjörstjórn að úrskurða um gildi þjóðaratkvæðagreiðslna, eins og nú er, en þar kann að reyna á ákvarðanir hennar um undirbúning og framkvæmd atkvæðagreiðslunnar. Í öðru lagi er réttarvernd aukin með því að gera ráð fyrir aðgengilegum úrræðum, með tilgreindum kærufresti, til þess að fá endurskoðaðar ákvarðanir kosningayfirvalda, sem ekki hafa verið eða óljóst er að hafi verið til staðar í íslenskri kosningalöggjöf. Í þriðja lagi verður með nýrri úrskurðarnefnd kosningamála hægt að fá endurskoðaðar ákvarðanir á öðru stjórnsýslustigi, t.d. um rétt kjósenda til þess að fá nafn sitt tekið á kjörskrá og ákvarðanir yfirkjörstjórna sveitarfélaga um gildi framboðslista. Loks felst laga- samræming í því að fela sjálfstæðri og óháðri úrskurðarnefnd að úrskurða í málum sem varða undirbúning, framkvæmd og gildi kosninga, þ.m.t. íbúakosninga.

Kæru út af gildi alþingiskosninga, þar á meðal um kjörgengi alþingismanna, koma til úrlausnar Alþingis í samræmi við fyrirmæli 46. gr. stjórnarskrárinnar. Er slíkt óháð því hvort um sé að ræða mál sem úrskurðarnefndin var bær til þess að fjalla um eða hvort hún hafi áður fjallað um slíkt mál, svo sem um gildi framboðslista. Þrátt fyrir þetta verður samt sem áður að líta svo á að með frumvarpinu sé dregin upp sú heildstæða mynd að úr flestum kær- um verði leyst hjá úrskurðarnefndinni nema þeim sem beint er til lögreglu.

Með því að koma á fót sjálfstæðri og óháðri úrskurðarnefnd er komið til móts við ábendingar ÖSE í skýrslu stofnunarinnar um alþingiskosningarnar 2009 (bls. 20–21) um frest til þess að leggja fram kærur út af undirbúningi og framkvæmd alþingiskosninga, sbr. grein 5.10 í svonefndu Kaupmannahafnarskjali frá árinu 1990 (*Document of the Copenhagen Meeting of the Conference on the Human Dimension of the CSCE*, dagsett 29. júní 1990). Enn fremur er litið til þeirrar ábendingar stofnunarinnar að unnt væri að endurskoða lagaumgjörð fyrir meðferð kærúmála og kvartana til að auka skýrleika við meðferð slíkra mála og skapa möguleika til þess að leita til óháðs aðila, stjórnvalds eða dómstóls, við úrlausn þeirra.

## VII. Tillögur frumvarpsins um einföldun regluverks.

Eins og áður var vikið að var það eitt af markmiðum endurskoðunar kosningalaga að fara yfir gildandi lög um kosningar með hagkvæmni og skilvirkni að leiðarljósi. Auk þess gefst svigrúm til að gera nauðsynlegar breytingar á löggjöfinni sem snýr að einföldun regluverks þegar lagt er til að ein kosningalög komi í stað fernra. Í þessum kafla verður fjallað um breytingar frumvarpsins sem hafa það markmið að auðvelda og einfalda kosningaframkvæmd.

### 1. Ein kosningalög í stað fernra.

Lög um kosningar til Alþingis, lög um kosningar til sveitarstjórna, lög um framboð og kjör forseta Íslands og lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna innihalda samtals 264 greinar. Frumvarp þetta er 144 greinar sem er umtalsverð fækkun lagagreina. Helsta ástæðan fyrir þessu er að lög um kosningar til sveitarstjórna endurtaka sumpart ákvæði laga um kosningar til Alþingis og því gafst tækifæri til samræmingar að þessu leyti.

Lög um kosningar til sveitarstjórna, lög um framboð og kjör forseta Íslands og lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna vísa til laga um kosningar til Alþingis um margt. Á það til að mynda við um atkvæðagreiðsluna sjálfa, undirbúning hennar og atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og á kjörfundi. Er þá tekið fram að um slík atriði fari að öðru leyti samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á. Með einni kosningalöggjöf eru slíkar tilvísanir aflagðar og komið í veg fyrir möguleg mistök við rangar eða villandi tilvísanir milli lagabálka.

Frumvarpið stefnir þannig að einfaldari og nútímalegri löggjöf um framkvæmd kosninga. Nokkur ákvæði kosningalaga eru færð í aðra lagabálka eins og t.d. sveitarstjórnarlög og lög um þingsköp Alþingis. Einnig er í frumvarpinu að finna fleiri reglugerðarheimildir fyrir ráðherra og heimildir fyrir landskjörstjórn til að útbúa leiðbeiningar. Þær heimildir koma í stað ítarlegri og tæknilegri útfærslna í lögum. Fylgt var því meginsjónarmiði að ákvæði er lúta að réttindum borgara verði í löggjöf en ákvæði er lúta að framkvæmd stofnana eða kjörstjórna verði að finna í reglugerð eða leiðbeiningum. Þar sem frumvarpið lýtur að framkvæmd kosninga er ekki að finna í því ákvæði um skráningu stjórnmalasamtaka og heiti þeirra né heldur ákvörðun listabókstafs stjórnmalasamtaka. Gert er ráð fyrir að í frumvarpi til heildarlaga um starfsemi stjórnmalasamtaka verði fjallað um þessi atriði.

## 2. Nýtt fyrirkomulag fyrir þá sem þurfa aðstoð við að kjósa.

Samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis getur kjósandi nú eingöngu fengið aðstoð kjörstjóra eða eigin aðstoðarmanns við að greiða atkvæði vegna sjónleysis eða ef honum er hönd ónothæf. Komi kjósandi með eigin aðstoðarmann á kjörstað fylgir því töluvert umstang. Þetta fyrirkomulag hefur verið gagnrýnt af hagsmunaaðilum þar sem fólki er mismunað eftir því hvers konar fötlun það býr við. Árið 2016 var samningur Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks fullgiltur hér á landi og í samræmi við þá alþjóðlegu skuldbindingu er lagt til að allir kjósendur eigi rétt á aðstoð við að greiða atkvæði og þannig tryggt að allir geti notið þeirra grundvallarmannréttinda að taka þátt í kosningum. Meginregla kosningalaga verði því sú að einstaklingur með kosningarrétt sem getur mætt á kjörstað eigi rétt á aðstoð í samræmi við þarfir sínar, hvort sem er vegna fötlunar, veikinda, elli eða af öðrum ástæðum. Kjósendur geti valið á milli þess að njóta aðstoðar kjörstjórnar eða að koma með sinn eigin aðstoðarmann á kjörstað. Skilyrði er að kjósandi geti sjálfur skýrt þeim er aðstoðina veitir frá því hvernig hann vill greiða atkvæði. Þessi tillaga starfshópsins var unnin í samstarfi við Landsamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands. Vísað er til skýringar við 90. gr. frumvarpsins um nánari umfjöllun.

## 3. Öruggari kosningarathöfn.

Við undirbúning kosninga lætur dómsmálaráðuneytið eða yfirkjörstjórn sveitarfélags gera kjörgögn og kjörseðla eins og nánar er lýst í XI. kafla laga um kosningar til Alþingis og VII. kafla laga um kosningar til sveitarstjórna. Ákvæðin er nokkuð ítarleg og eiga sér samsvörun í eldri kosningalögum. Þau lýsa því til að mynda 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. laga um kosningar til Alþingis. 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. laga um kosningar til Alþingis eru enn fremur ítarleg ákvæði um móttöku kjörstjórnar á „seðlaböggli“ þeim sem oddviti hefur fengið frá yfirkjörstjórn með kjörgögnum. Síðan segir: „[O]g 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 böggulinn 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 kjörfundum. Með því sé öryggi tryggt og minni hættu á að kosningum sé spillt. 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, til að mynda 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. 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 í 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 atkvæðakassann. Í Finnlandi svipar kosningarathöfninni til þeirrar sem tíðkast hér á landi en kjörseðillinn er einnig stimplaður áður en hann er lagður í atkvæðakassann. Í Svíþjóð er framkvæmdin þannig að kjósandi tekur með sér kjörseðil viðkomandi stjórnmalasamtaka í kjörklefann. Þegar hann hefur greitt atkvæði fær hann afhent sérstakt umslag hjá kjörstjóra sem hann leggur atkvæðaseðilinn í og þegar kjósandinn hefur gert grein fyrir sér og hann er á kjörskrá leggur hann umslagið með atkvæðinu í atkvæðakassann. Sérstakt uppgjör á notuðum og ónotuðum kjörseðlum er því óþarft við framangreinda framkvæmd og engin þörf á reglum um sérstaka varðveislu og dreifingu kjörseðla.<sup>5</sup>

Með vísan til framangreinds eru í frumvarpinu nýmæli er lúta að meðhöndlun kjörseðla, frá prentun þeirra og þar til kjósandi hefur lagt kjörseðilinn í atkvæðakassann. Er lagt til að dreifing og afhending kjörseðla til kjörstjórna verði einfölduð. Ekki verði haldið sérstakt bókhald eða uppgjör um fjölda notaðra kjörseðla, ónýtra seðla og afgangsseðla. Kosningarathöfnin verði með þeim hætti að kjósandi gerir grein fyrir sér hjá kjörstjórn eða fulltrúa hennar þegar hann kemur inn í kjörfundarstofuna. Eigi kjósandi rétt á að greiða atkvæði samkvæmt kjörskrá fær hann kjörseðil afhentan. Þá fer hann með seðilinn í kjörklefann og kýs í einrúmi. Að því loknu stimplar kjörstjórn á bakhlið kjörseðilsins og kjósandinn leggur kjörseðilinn í atkvæðakassann í viðurvist fulltrúa kjörstjórnar. Er því miðað við að framkvæmd kosningarathafnarinnar verði svipuð þeirri finnsku. Samhliða þessu er lögð til sú breyting að meta skuli atkvæði ógilt ef kjörseðill er ekki sá sem landskjörstjórn eða yfirkjörstjórn hefur látið gera og ef kjörseðill hefur ekki verið stimplaður af kjörstjórn eða kjörstjóra.

<sup>5</sup> Kafli 5.7.5 í skýrslu vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga ásamt tillögu að frumvarpi til laga um breytingar á kosningalögum, 10. ágúst 2016.

#### 4. Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar.

Lagt er til að upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar færist nær kjördegi, úr 56 dögum eða átta vikum fyrir kjördag í 29 daga eða fjórar vikur, enda sýnir reynslan að meginþungi atkvæðagreiðslunnar er 2–3 vikum fyrir kjördag. Er í frumvarpinu lagt til að við upphaf atkvæðagreiðslunnar eða 30 dögum fyrir kjördag skuli liggja fyrir hvaða listar verði í framboði. Er þá tekið mið af ábendingum ÖSE 2009, 2013 og 2017 um jafnræði stjórn málasamtaka við framkvæmd alþingiskosninga og athugasemdum sem fram hafa komið m.a. hjá framkvæmdaraðilum og kjósendum um að ekki liggi fyrir við upphaf atkvæðagreiðslunnar hvaða listar séu í kjöri.

Jafnframt er í frumvarpinu lagt til, að norrænni fyrirmynd, að tekin verði upp póstkosning til að auðvelda aðgengi að atkvæðagreiðslu utan kjörfundar fyrir Íslendinga sem búsettir eru erlendis. Enn fremur er lagt til að kosning utan kjörfundar standi fram til kl. 17 á kjördag en erlendis ljúki henni daginn fyrir kjördag. Í ljósi þess að kjósendur vita hverjir verða í framboði þegar atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefst er lagt til að kjósendur geti ekki kosið á kjörfundi hafi þeir kosið utan kjörfundar.

Með frumvarpinu er leitast við að gera ákvæði gildandi laga um framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar skýrari og formfastari, til að mynda um það hvenær atkvæðagreiðslunni skuli lokið og að sýslumenn og utanríkisráðuneyti skuli tilkynna landskjörstjórn hverjir séu formlega skipaðir kjörstjórar.

Með frumvarpinu eru felld úr gildi ákvæði um að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fari fram hjá hreppstjórum og skipstjórum. Á hinn bóginn er lagt til að sýslumaður ákveði hverjir starfsmanna hans eða aðrir trúnaðarmenn gegni störfum kjörstjóra. Þá er það nýmæli að sýslumaður skuli að ósk sveitarstjórnar skipa kjörstjóra, sem getur verið starfsmaður sveitarfélags, til þess að annast atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Gert er ráð fyrir að verði þessi heimild nýtt ákveði sveitarfélag einnig hvar atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fari fram og væri þá hægt að halda hana á fjölförnum stöðum eins og t.d. verslunarmiðstöðvum. Einnig er gert ráð fyrir að kjörstaður geti verið hreyfanlegur þannig að atkvæðagreiðslan fari t.d. fram í rútu. Loks eru felld brott ákvæði um að sýslumenn hafi eftirlit með samningu kjörskráa þar sem kjörskrárgerðin verður hjá Þjóðskrá Íslands.

#### 5. Miðlæg vinnsla kjörskrár.

Í frumvarpinu er lagt til að miðlæg vinnsla kjörskrár verði hjá Þjóðskrá Íslands. Gert er ráð fyrir að kjörskrár miðist við íbúaskrá Þjóðskrár 33 dögum fyrir kjördag og að gera megi leiðréttingar á kjörskránni fram á kjördag. Þjóðskrá Íslands auglýsi að gerð hafi verið kjörskrá og sendi sveitarfélögum kjörskrána með rafrænum hætti. Þá er gert ráð fyrir að fest verði í lög sú framkvæmd að stjórn málasamtök sem bjóða fram við kosningar eigi rétt á að fá afhenta kjörskrá. Lagt er til að tekin verði upp rafræn kjörskrá sem verði meginregla við kosningar. Þó verði sveitarstjórn heimilt að óska eftir því við landskjörstjórn að notast við prentaða kjörskrá, t.d. ef ekki er unnt að tryggja rafræna tengingu við hinn miðlæga gagnagrunn á kjörstað. Vakin er athygli á því að horfið er frá notkun hugtaksins kjörskrárstofn í frumvarpinu enda helgaðist notkun þess af því að kjörskrárgerð er samkvæmt núgildandi lögum í tveimur skrefum; fyrst útbjó Þjóðskrá Íslands kjörskrárstofna sem síðar voru samþykktir af sveitarstjórnnum sem kjörskrár. Ekki er lengur talin þörf á þessari aðgreiningu þar sem miðlæg vinnsla kjörskrár verður í höndum Þjóðskrár Íslands.

#### 6. Útgáfu kjörbréfa hætt.

Í frumvarpinu er að finna tillögu þess efnis að útgáfa kjörbréfa til alþingismanna, forseta Íslands og sveitarstjórnarfulltrúa verði lögð af en í stað þess fái þeir tilkynningu um niður-



stöðu kosninga og að þeir hafi hlotið kosningu. Talsvert umstang fylgir útgáfu kjörbréfa sem ekki verður séð að hafi annan tilgang en að lýsa kosningaúrslitum. Mikilvægt er að lýsa réttum úrslitum kosninga opinberlega eftir hverjar kosningar, og er á því byggt í frumvarpinu, en að mati starfshópsins er ekki nauðsynlegt að gera það með útgáfu kjörbréfa.

#### 7. Skýrari umgjörð um kosningarrétt Íslendinga sem búsettir eru erlendis.

Samkvæmt 33. gr. stjórnarskrárinnar er kosningarréttur í alþingiskosningum, og þar með forsetakjöri og þjóðaratkvæðagreiðslu, bundinn við lögheimili á Íslandi, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum. Skv. 2. mgr. 1. gr. laga um kosningar til Alþingis gildir kosningarrétturinn í átta ár frá flutningum frá Íslandi en hægt er að viðhalda kosningarréttinum í fjögur ár til viðbótar í senn með umsókn til Þjóðskrár Íslands. Kosningarréttur í sveitarstjórnarkosningum er á hinn bóginn bundinn við lögheimili með nokkrum þröngum undantekningum.

Rætt hefur verið hversu lengi megi ætla að Íslendingar búsettir erlendis haldi tengslum við landið þannig að réttlæti áhrif á íslenskt samfélag með kosningarréttinum. Í ljósi þess að kosningarréttur þeirra er undantekning frá lögheimilisskilyrði stjórnarskrárinnar er á því byggt í frumvarpinu að Íslendingar búsettir erlendis haldi kosningarrétti sínum við alþingiskosningar, forsetakjör og í þjóðaratkvæðagreiðslum í 16 ár frá flutningi lögheimilis. Þannig er hin sjálfgefna heimild lengd um átta ár og mælt er fyrir um skýra og fyrirsjáanlega reglu. Slíkt felur í sér einföldun stjórnsýslu þar sem umsýsla við umsóknir til Þjóðskrár Íslands, sbr. 2. gr. laga um kosningar til Alþingis, leggst af. Í ákvæði til bráðabirgða er lagt til að þeir Íslendingar sem búsettir eru erlendis og hafa nú kosningarrétt haldi honum í 16 ár frá gildistöku nýrra laga. Gert er ráð fyrir að kjósandi öðlist aftur kosningarrétt við flutning lögheimilis til landsins. Vísast til nánari umfjöllunar um þetta atriði í skýringum við 3. gr. frumvarpsins.

### VIII. Aðrar helstu breytingar frumvarpsins.

Aðrar helstu breytingar frumvarpsins eru eftirfarandi:

- Kjördögum er flýtt til að auðvelda framkvæmd kosninga og til þess að þær falli betur að aðstæðum í nútímapjóðfélagi. Lagt er til að sveitarstjórnarkosningar verði haldnar annan laugardag í maí í stað síðasta laugardags í maí og að forsetakjör verði haldið fyrsta laugardag í júní í stað síðasta laugardags í júní.
- Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að tímafrestur sé almennt reiknaður í sólarhringum. Með því er leitast við að hafa samræmi í tilgreiningu hans. Frestur sem gefinn er upp í fjölda vikna fyrir kjördag rennur strangt til tekið út á laugardegi í þeim tilvikum þegar kosið er á laugardegi, svo sem hefð er fyrir á Íslandi. Á hinn bóginn er það harla óvenjulegt í opinberri stjórnsýslu að frestur renni út á þeim vikudegi, enda stjórnvöld þá yfirleitt ekki að störfum. Í frumvarpinu er þannig leitast við að afmarka frest þannig að hann renni út á virkum dögum.
- Hvað viðkemur framboðum til alþingiskosninga er gerð breyting á fjölda frambjóðenda á lista. Er miðað við að á framboðslista skuli vera að minnsta kosti jafnmörg nöfn frambjóðenda og kjósa á í hvert skipti en aldrei fleiri en tvöföld sú tala í stað núgildandi reglu 31. gr. laga um kosningar til Alþingis þar sem segir að á framboðslista skuli vera nöfn tvöfalt fleiri frambjóðenda en nemur þingsætum í kjördæminu, hvorki fleiri né færri. Er þetta sú regla sem gildir fyrir framboð í sveitarstjórnarkosningum.
- Andist frambjóðandi eftir að framboðsfrestur rennur út en fyrir kjördag er mælt fyrir um einfaldari og skýrari reglu en hefur gilt, þ.e. að frambjóðendur sem eftir koma á listanum verði færðir upp um sæti.

- Ákvæði um umboðsmenn stjórn málasamtaka eru gerð skýrari þannig að auðvelda megi yfirsýn yfir störf þeirra. Eru ákvæðin tekin saman í einn kafla.
- Byggt er á því að kjósendur merki X í ferning á kjörseðli. Ákvæði um mat á gildi atkvæða hafa verið uppfærð í samræmi við úrskurði kjörbréfanefndar.
- Lagt er til að tekin verði upp í kosningalög að norskri fyrirmynd sérstök heimild fyrir innlenda og erlenda kosningaefirlitsmenn til þess að fylgjast með framkvæmd kosninga. Þá verði landskjörstjórn falið að útbúa sérstök skilríki fyrir kosningaefirlitsmenn sem þeir skuli bera við störf sín og sýna sé þess krafist.
- Frumvarpið miðar að auknu öryggi. Í þeim breytingum sem lagðar eru til felst að landskjörstjórn fær aukið hlutverk með því að gefa út leiðbeiningar um framkvæmd og verklag. Gert er ráð fyrir því að landskjörstjórn samræmi reglur um gerð atkvæðakassa m.a. með tilliti til þess að lokun þeirra verði með viðurkenndum innsiglium. Þá leiðir aukið öryggi og hagkvæmni af því nýmæli að kjörseðlar skuli stimplaðir í lok kosningarathafnara.
- Lagt er til að fella kosningaframkvæmd opinberra aðila undir stjórn sýslulög, nr. 37/1993, og upplýsingalög, nr. 140/2012, auk þess sem umboðsmaður Alþingis fari með eftirlit með stjórn sýslu þeirra. Er við það miðað að stjórn sýsla þessara aðila falli undir lög in án tillits til þess hvort hún teljist til stjórn sýslu ríkis eða sveitarfélaga samkvæmt umræddum lögum og jafnframt óskræddum reglum stjórn sýsluréttarins. Eigi að síður verður að gera ráð fyrir að önnur skilyrði kosningalaga gildi sem kunna að takmarka gildisvið þeirra eða réttindi borgaranna.

### **IX. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.**

Við gerð frumvarpsins var leitast við að halda samræmi við þau ákvæði stjórnarskrárinnar sem fjalla um kosningar. Í stjórnarskránni er annars vegar að finna ákvæði um kjörgengisskilyrði, framboð, kjör og kjörtímabil forseta Íslands, þ.e. 3.–7. gr. Hins vegar eru ákvæði er lúta að kosningum til Alþingis, þ.e. fjölda þingsæta, kjördæmum, kosningarrétti, kjörgengi alþingismanns, kjördögum, úrskurðum um gildi alþingiskosninga og skorti á kjörgengi þingmanns í 31., 33., 34., 45., 46. og 50. gr. Ekki verður hjá því komist að benda á atriði sem betur mættu fara í stjórnarskránni og takmörkuðu möguleika starfshópsins til að leggja til breytingar er snúa að framþróun kosningaframkvæmdar.

Samkvæmt 1. mgr. 33. gr. stjórnarskrárinnar segir að kosningarrétt við kosningar til Alþingis hafi allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosningar fara fram. Bent hefur verið á að ungu fólki sé þannig mismunað eftir því hvenær á árinu það sé fætt og vísað til þess að t.d. sé miðað við fæðingarár við upphaf grunnskólagöngu barna. Rætt hefur verið hvort ekki væri rétt að breyta aldurskilyrði kosningarréttar þannig að miðað væri við aldur á kosningarári en ekki aldur á kjördegi. Í frumvarpinu er byggt á framangreindu ákvæði stjórnarskrárinnar og því ekki lagðar til breytingar að þessu leyti.

Þá ber að nefna það sem snýr að kjöri forseta Íslands. 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 breytingar á landfræðilegum mörkum þeirra á tilvísun til landsfjórðunga ekki lengur við. Kom þetta til að mynda í ljós við tvennar síðustu forsetakosningar (2012 og 2016) þar sem þrjú sveitarfélög skiptust á milli tveggja fjórðunga. Hefur starfshópurinn því lagt til við forsætisráðuneytið, sem hefur forgöngu um endurskoðun stjórnarskrárinnar þessi missiri, að orðin „og má þar ákveða að tiltekin tala meðmælenda skuli vera úr landsfjórðungi hverjum í hlutfalli við kjósendatölu þar“ falli brott. Hægt yrði að kveða nánar á um slík atriði í kosn-

ingalögum. Einnig skal athygli vakin á því að þrátt fyrir að landsmönnum hafi fjölgað umtalsvert frá lögfestingu stjórnarskrárinnar árið 1944 hefur fjöldi meðmæla kosningarbærra manna (1.500–3.000) við framboð til forsetakjörs, sbr. 1. mgr. 5. gr. stjórnarskrárinnar, ekki verið endurskoðaður. Væri miðað við sama hlutfall meðmælenda miðað við kjósendur á kjörskrá fyrir forsetakjör árið 1952 hefði forsetaframbjóðandi árið 2016 þurft um það bil 4.200–8.500 meðmælendur.

Samkvæmt 6. gr. stjórnarskrárinnar hefst kjörtímabil forseta 1. ágúst og endar 31. júlí að fjórum árum liðnum. Tímasetningar þessar eru að ýmsu leyti óheppilegar með hliðsjón af starfstíma Alþingis og öðrum þjóðfélagsaðstæðum. Að auki má benda á að skv. 2. másl. 6. gr. stjórnarskrárinnar skal forsetakjör fara fram í júní- eða júlímánuði það ár er kjörtímabil endar. Í ljósi þjóðfélagsaðstæðna bendir starfshópurinn á að æskilegra væri að kjósa að vori, t.d. í apríl eða maí, eins og háttar til um sveitarstjórnarkosningar. Hefur þessi tímasetning reynst óheppileg þegar kemur að skipulagningu forsetakjörs enda erfitt að fá fólk til starfa við kosningar á sumarleyfistíma. Starfshópurinn leggur til að forsetakjör verði fært eins framfarlega og unnt er, þ.e. til fyrsta laugardags í júní sem ekki ber upp á laugardag fyrir hvítasunu. Skynsamlegt væri að fella brott skilyrði um tímasetningu forsetakjörs úr stjórnarskrá og að um þetta atriði yrði fjallað í almennum lögum, eins og nú er gert með tímasetningu annarra kosninga.

Loks má nefna, að því er snertir embætti forseta Íslands, að með breytingum sem gerðar voru á 33. gr. stjórnarskrárinnar með stjórnarskipunarlögum, nr. 65/1984, og breytingu á þá-gildandi lögum um kosningar til Alþingis, sama ár, sbr. 1. gr. laga nr. 66/1984, voru skilyrði um fjárræði (lögræði) og óflekkað mannorð numin úr 33. gr. stjórnarskrárinnar sem fjallar um kosningarrétt til Alþingis. Þar með eru þessi atriði ekki lengur kjörgengisskilyrði fyrir forsetaefni, þar sem samhliða var ekki hugað að sambandi greinarinnar við kjörgengisskilyrði forseta í 4. gr. stjórnarskrárinnar, sem vísar um kjörgengi forseta til skilyrða kosningarréttar til Alþingis (33. gr. stjórnarskrárinnar).

Ekki er sérstakt tilefni til almennrar umfjöllunar um alþjóðlegar skuldbindingar Íslands í tengslum við kosningar en fjallað er um mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna frá 1948, alþjóðasamning Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmálaleg réttindi frá 16. desember 1966, samningsviðauka nr. 1 við samning um verndun mannréttinda og mannfrelsis (mannréttinasáttmáli Evrópu), sbr. einnig lög nr. 62/1994 og Kaupmannahafnarskjal Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) frá 29. júní 1990 í skýringum við markmiðsákvæði frumvarpsins í 1. gr.

## X. Samráð.

Starfshópurinn lagði áherslu á greiða upplýsingagjöf um vinnu sína og gott samráð. Þannig var gert ráð fyrir að starfshópurinn skyldi við undirbúning tillagna sinna eiga samráð við fulltrúa þingflokka um endurskoðun kosningalaga eins og áður er getið. Fundað var með fulltrúum þingflokka í tvígang. Þessu til viðbótar var boðið upp á samráðsferli í upphafi og lok vinnunnar auk samráðs við helstu hagsmunaaðila. Opnað var sérstakt vefsvæði á vef Alþingis fyrir endurskoðun kosningalaga þar sem veittar eru upplýsingar um vinnu starfshópsins og fundargerðir hans og önnur gögn birt.

Fyrri samráðsferlið fór fram í janúar 2019 og hafði það að markmiði að tryggja breiða aðkomu að endurskoðun kosningalaga og að athugasemdir kæmu fram í upphafi vinnunnar. Sérstaklega var tekið fram að starfshópurinn gerði ráð fyrir að byggja á tillögum vinnuhóps um sama efni frá 2016 og að óskað væri eftir athugasemdum við þá hugmynd að sett yrðu heildarlög um framkvæmd allra kosninga sem tækju þannig til kosninga til Alþingis, kosn-

inga til sveitarstjórna, framboðs og kjörs forseta Íslands og framkvæmdar þjóðaratkvæðagreiðslna. Fréttatilkynning var send út en umsagnarbeiðni einnig send til allra sveitarfélaga, sýslumanna og kjörstjórna auk þess sem beiðni voru sendar helstu ráðuneytum, stofnunum og félagasamtökum sem koma með einhverjum hætti að kosningum. Alls bárust starfshópnum 19 umsagnir. Umsagnaraðilar voru Andrés Ingi Jónsson, Bolungarvíkurkaupstaður, Dalabyggð, Dalvíkurbyggð, Guðmundur Ásgeirsson, Gunnar Ásgrímsson, Gunnar Torfi Benediktsson, Hagstofa Íslands, Haukur Arnþórsson, Hringur Úlfarsson og Eiríkur Smith, Persónuvernd, Rangárþing eystra, RÚV, Seltjarnarnesbær, Sigurður Hansson, utanríkisráðuneytið, Þorkell Helgason, Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands. Voru umsagnirnar birtar á sérstöku kosningavefsvæði á vef Alþingis. Í umsögnum kom fram almenn ánægja með tillögur fyrri vinnuhóps frá árinu 2016 og tekið var jákvætt í heildarlöggjöf um allar kosningar. Hafði starfshópurinn athugasemdir umsagnaraðila í huga er frumvarpið var samið og reynt að mæta þeim eins og frekast var unnt. Ekki var brugðist við athugasemdum er lutu að breytingum á stjórnarskrá, fjármálum og starfsemi stjórnmalasamtaka, breyttu kosningakerfi og úthlutunarkerfi þingsæta enda taldi starfshópurinn þessar athugasemdir falla fyrir utan verkefni starfshópsins samkvæmt skipunarbréfi.

Starfshópurinn hefur tekið á móti gestum til að ræða ýmis mál sem tengjast endurskoðun kosningalaga. Landssamtökin Þroskahjálp og Öryrkjabandalag Íslands komu á fund starfshópsins í febrúar 2019 til að ræða ákvæði um aðstoð við fatlað fólk. Persónuvernd kom einnig á fund starfshópsins í febrúar 2019 til að fylgja eftir umsögn sinni og ræða óæskileg áhrif á kosningar, öryggismál og vinnslu stjórnmalasamtaka á persónuupplýsingum. Þá kom landskjörstjórn á fund starfshópsins í desember 2019 til að ræða helstu tillögur frumvarpsins, m.a. tillögu um breytt hlutverk landskjörstjórnar.

Starfshópurinn í heild og hluti hans hefur einnig átt fjölmarga fundi með ýmsum aðilum sem koma að framkvæmd kosninga hér á landi. Þannig var fundað í þrígang á árinu 2019 með nefnd forsætisráðherra sem vinnur að frumvarpi til heildarlaga um starfsemi stjórnmalasamtaka um snertifleti þessara tveggja starfshópa. Voru tillögur fyrri vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga er lúta að skráningu stjórnmalasamtaka og úthlutun listabókstafa og stofnun miðlægs kosningastjórnvalds einkum til umræðu. Einnig var fundað með Sambandi íslenskra sveitarfélaga og landskjörstjórn í október 2019 þar sem meginefni frumvarpsins var rætt.

Í janúar og febrúar 2020 voru helstu atriði tillagna starfshópsins kynnt forsætisnefnd Alþingis, öllum þingflokkum og þingmanni utan flokka. Seinna samráðsferli fór fram í mars 2020 og voru þá drög að frumvarpi til heildarlaga um kosningar ásamt greinargerð send hagsmunaaðilum og lögð í samráðsgátt stjórnvalda og á vef Alþingis til kynningar. Umsagnir bárust frá Hauki Arnþórssyni, Hákonni Jóhannessyni, Baldvini Björgvinssyni, Þorkeli Helgasyni, Þjóðskrá Íslands, Persónuvernd, Reykjavíkurborg, Erlu S. Arnadóttur og Lárusi Bjarnasyni. Auk þess funduðu fulltrúar starfshópsins með Bergþóru Sigmundsdóttur og Bryndísi Bachmann frá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu og tóku á móti gagnlegum ábendingum við frumvarpið. Helst gerðu umsagnaraðilar athugasemdir við talningu atkvæða á kjörstöðum, að hver kjósandi gæti aðeins kosið einu sinni og við stimplun kjörseðla sem hluta kosningarathafnarinnar. Í kjölfar samráðsins var ákveðið að falla frá tillögu um talningu atkvæða á kjörstöðum og í 98. gr. frumvarpsins er nú mælt fyrir um að talning atkvæða verði á ábyrgð yfirkjörstjórna sveitarfélaga. Í skýringum við einstök ákvæði er fjallað um þær athugasemdir sem bárust og eftir atvikum hvort ákveðið var að mæta þeim eða taka þær ekki til greina. Starfshópurinn reyndi eftir fremsta megni að taka athugasemdir umsagnaraðila til greina og skýra betur út tillögur sínar þar sem það átti við.

Í umsögn Persónuverndar var sjónum beint að áliti stofnunarinnar frá 6. mars 2020 um notkun stjórnmalasamtaka á samfélagsmiðlum fyrir kosningar til Alþingis, að skýrslu bresku persónuverndarstofnunarinnar frá 11. júlí 2018, *Democracy Disrupted*, og að áliti evrópsku persónuverndarstofnunarinnar nr. 3/2018, um notkun persónuupplýsinga til þess að hafa áhrif á einstaklinga á netinu. Að mati starfshópsins er umfjöllunarefni álitanna mikilvægt en það snýr ekki að framkvæmd kosninganna. Starfshópur á vegum forsætisráðherra vinnur að frumvarpi til heildarlaga um starfsemi stjórnmalasamtaka og eiga athugasemdir um stafræna kosningabaráttu stjórnmalasamtaka og frambjóðenda betur heima í slíku frumvarpi fremur en í frumvarpi til kosningalaga.

## **XI. Mat á áhrifum.**

### *1. Almenn.*

Í frumvarpinu felast fyrst og fremst réttarbætur fyrir hinn almenna borgara og kjósenda. Með einum lögum í stað fernra verður löggjöfin skýrari auk þess sem leitast hefur verið við að gera orðalag ákvæðanna nútímalegra. Frumvarpið byggist á að allir sem þurfa geti fengið aðstoð við að greiða atkvæði í kosningum óháð fötlun, veikindum, elli eða öðrum ástæðum. Er það mikil breyting en nú er aðstoð eingöngu í boði fyrir sjónlausa og þá kjósendur sem hafa ónothæfa hönd. Hinn sjálfgefni kosningarréttur þeirra sem búsettir eru erlendis þegar alþingiskosningar, forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðslur fara fram er rýmkaður verulega, eða úr átta árum í sextán ár. Auðveldara verður að greiða atkvæði utan kjörfundar þar sem möguleikar sveitarfélaga til að fjölga kjörstöðum eru rýmkaðir en einnig er opnað fyrir þann möguleika að kjósa með póstatkvæði erlendis frá. Sú breyting að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar geti ekki hafist fyrr en framboð hafa komið fram auðveldar kjósendum að kjósa. Einnig er gert ráð fyrir meiri fræðslu til kjósenda og leiðbeiningum sem auka líkurnar á góðri kosningaþátttöku.

Einfaldara og skýrara regluverk kosninga verður einnig til hagsbóta fyrir þá sem annast framkvæmd kosninga og þar með stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga. Með auknu hlutverki landskjörstjórnar, sem verður sjálfstæð stjórnsýslunefnd með sérstaka skrifstofu og starfslíð, er einum aðila fengið skýrt yfirstjórnar- og samræmingarhlutverk við að aðstoða kjörstjórnir í störfum sínum. Miðlæg vinnsla kjörskrár á vegum Þjóðskrár Íslands verður hagkvæmari og rafræn kjörskrá opnar fyrir möguleika á frekari kosningarannsóknnum og er hagfelld fyrir kjósendur sem geta kosið hvar sem er innan kjördæmis (þ.e. í öðrum kosningum en sveitarstjórnarkosningum). Meira öryggi fylgir ráðstöfunum frumvarpsins um stimplun kjörseðla í lok kosningarathafnar sem auðveldar framkvæmd kosninga og eykur hagkvæmni.

Að því er viðkemur áhrifum frumvarpsins á stjórnmalasamtök fela þau í sér að greiðari aðgangur verður að leiðbeiningum um kosningaframkvæmd með útvíkkuðu starfssviði landskjörstjórnar sem miðlægs kosningayfirvalds. Einnig hafa ákvæði um umboðsmenn stjórnmalasamtaka verið gerð skýrari. Þess ber að geta að nefnd á vegum forsætisráðherra vinnur nú að sérstöku frumvarpi til laga um starfsemi stjórnmalasamtaka. Jafnframt er talið að frumvarp þetta geti haft jákvæð áhrif fyrir fjölmiðla þar sem gert er ráð fyrir að opinber aðili, landskjörstjórn, miðli upplýsingum um kosningar á einum stað og þá sérstaklega niðurstöðum þeirra eftir því sem talningu vindur fram á kjördag.

Meira svigrúm til rannsókna og þróunar kosningaframkvæmdar gefst þegar opinberum aðila er sérstaklega falið það hlutverk, landskjörstjórn. Er von til þess að það leiði til framfara og styðji virkt lýðræði í verki.

Með vísan til framangreinds er talið að ávinningur af samþykkt frumvarpsins sé meiri en hugsanleg neikvæð eða íþyngjandi áhrif þess.

## 2. Kostnaðarmat.

Í frumvarpinu er að finna breytingar á stjórnarsýslu kosninga sem hafa í för með sér aukin útgjöld fyrir ríkissjóð. Í frumvarpinu er lagt til að hlutverk landskjörstjórnar verði aukið og að hún verði sjálfstæð stjórnarsýslunefnd sem hafi yfirumsjón með framkvæmd kosninga o.fl. Landskjörstjórn verður varanleg stjórnarsýslunefnd með sérstakt starfslíð og skrifstofu. Áætlað er að hjá landskjörstjórn starfi einn framkvæmdastjóri, fimm sérfræðingar og einn starfsmaður sem annast skrifstofuhald. Þá er lagt til að stjórn landskjörstjórnar verði skipuð fimm fulltrúum. Áætlað er að árlegur rekstrarkostnaður landskjörstjórnar verði allt að 127 millj. kr. og að árlegur kostnaður við stjórn landskjörstjórnar verði 8,7 millj. kr. Áætlaður rekstrarkostnaður gæti hugsanlega lækkað ef hægt verður að samþætta stjórnarsýslunefndina við aðra stofnun. Þar að auki er áætlað að 8,4 millj. kr. þurfi í stofnkostnað skrifstofu. Gert er ráð fyrir um 30 millj. kr. í stofnkostnað vegna rafrænnar kjörskrár hjá Þjóðskrá Íslands, m.a. vegna þróunar kerfisins, öryggisúttektar og áhættumats og um 3 millj. kr. í árlegan viðhalds- og rekstrarkostnað við kerfið. Nokkur verkefni landskjörstjórnar hafa fallið undir dómsmálaráðuneytið en færast til stjórnarsýslunefndarinnar. Auk þess mun hluti sérfræðikostnaðar færast til landskjörstjórnar og þar að auki mun prentkostnaður kjörskrár falla niður þar sem hún verður rafræn. Samtals er áætlað að um 6 millj. kr. séu nú þegar innan ramma fjárlaga.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er áætlað að aukin útgjöld ríkissjóðs muni nema samtals um 133 millj. kr. ásamt 38,4 millj. kr. í einskíptisútgjöld vegna stofnkostnaðar.

### *Um einstaka kafla og greinar frumvarpsins.*

#### Um I. kafla, almenn ákvæði.

Í I. kafla frumvarpsins er að finna tvö ákvæði um markmið laganna og gildissvið.

#### Um 1. gr.

Lagt er til að í nýjum kosningalögum verði sérstakt markmiðsákvæði. Er það fyrst og fremst sett til að minna á þann grundvallarrétt borgaranna að kjósa í beinum, frjálsum og leynilegum kosningum sem haldnar eru reglulega. Þannig er leitast við að tryggja leiðarvísi um hvernig ber að túlka lögini við framkvæmd kosninga. Rétt framkvæmd kosninga eykur tiltrú á lýðræðislegar kosningar og styrkir þannig lýðræðið í verki.

Við smíði ákvæðisins var m.a. litið til allmargra alþjóðlegra fyrirmynda. Ber þar helst að nefna 21. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna frá 1948, 25. gr. alþjóðasamnings Sameinuðu þjóðanna um borgaraleg og stjórnmalaleg réttindi frá 16. desember 1966 og 3. gr. samningsviðauka nr. 1 við samning um verndun mannréttinda og mannfrelsis (mannréttinasáttmáli Evrópu), sbr. einnig lög nr. 62/1994, 6.–8. mgr. Kaupmannahafnarskjals Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) frá 29. júní 1990 og kosningahandbók ÖSE, þar sem vísað er til þeirra meginreglna um kosningar að þær séu reglulegar, réttmætar, frjálsar og sanngjarnar. Þær séu enn fremur byggðar á almennum og jöfnum kosningarrétti þar sem kosningin er leynileg og talning og tilkynning úrslita sé heiðarleg: „*These include the principles of periodic elections that are genuine, free elections and fair elections, based on universal and equal suffrage, with voting by secret ballot and the honest counting and reporting of results.*“<sup>6</sup>

Einnig var litið til norræns réttar. Í 31. gr. dönsku stjórnarskrárinnar segir að meðlimir danska þjóðþingsins séu kosnir í almennum, beinum og leynilegum kosningum: „*Folкетин-*

<sup>6</sup> OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights, *Election Observation Handbook* (6. útgáfa), bls. 22.

ets medlemmer vælges ved almindelige, direkte og hemmelige valg.“ Þá er í 49. gr. norsku stjórnarskrárinnar kveðið á um að meðlimir Stórþingsins séu kosnir í frjálsum og leynilegum kosningum: „*Stortingets representanter velges gjennom frie og hemmelige valg.*“ Í norsku kosningalögunum er enn fremur að finna sérstakt markmiðsákvæði, en markmið þeirra er að skapa skilyrði til þess að almenningur geti í frjálsum, beinum og leynilegum kosningum kosið fulltrúa sína á Stórþingið, í fylkisþing og í sveitarstjórnir: „*Formålet med loven er å legge forholdene til rette slik at borgerne ved frie, direkte og hemmelige valg skal kunne velge sine representanter til Stortinget, fylkesting og kommunestyre.*“ Í sænskum lögum um stjórnskipan ríkisins (sæ. *regeringsformen*), sem eru ein grundvallarlaga Svíþjóðar (sæ. *grundlagarna*), er að finna einfalt ákvæði um kosningu þingmanna þar sem kveðið er á um að þingið sé kosið í frjálsum, leynilegum og beinum kosningum: „*Riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val.*“ Loks kemur fram í 25. gr. finnsku stjórnarskrárinnar að þingmenn séu kosnir í beinum, hlutfallslegum og leynilegum kosningum þar sem allir kjósendur hafa jafnan kosningarrétt: „*Riksdagsledamöterna väljs genom direkta, proportionella och hemliga val. Alla röstberättigade har lika rösträtt.*“ Eins og sjá má eru ákvæðin keimlík og í þeim öllum eru skilyrði um leynilegar kosningar.

Með markmiðsákvæðinu er lögd áhersla á að styrkja þarf lýðræði með því að viðhalda trausti á framkvæmd kosninga og var fyrirmynd m.a. sótt í erindisbréf *Valgdirektoratet* í Norvegi: „*Valgdirektoratet skal bidra til et velfungerende demokrati ved å opprettholde befolkningens tillit til valggjennomføringen.*“ Í 5. gr. stjórnarskrárinnar um kjör forseta Íslands er kveðið á um að forseti Íslands skuli kjörinn beinum, leynilegum kosningum. Með hugtaks-skilyrðinu „beinar kosningar“ er átt við milliliðalausar kosningar þar sem kjósandi velur tiltekinn frambjóðanda eða stjórn málaflökk, þ.e. ekki fulltrúakosningar. Hugtakið kemur fyrir í öllum norrænu stjórnarskrárákvæðunum um kosningar nema í norsku stjórnarskránni en þó er markmið um beinar kosningar að finna í norsku kosningalögunum.

Með hugtakinu „frjálsar kosningar“ samkvæmt kosningahandbók ÖSE er lögd áhersla á tjáningar-, funda- og félagafrelsi kjósenda sem merkir að þeir geti tjáð vilja sinn án ógnana, ofbeldis, áhrifa og afskipta annarra. Þetta þýðir einnig að frambjóðendur geti kynnt skoðanir sínar og háð kosningabaráttu með þátttöku kjósenda og almenningur geti safnast saman til að skiptast á skoðunum um kosningarnar án óþarfa stjórnsýsluhindrana. Fjölmíðlar eiga að geta fylgst með kosningabaráttunni án afskipta og óþarfa takmarkana af hálfu stjórnvalda. Loks eiga innlendir og erlendir eftirlitsaðilar að hafa greiðan aðgang að öllum nauðsynlegum stöðum og gögnum til að fylgjast með framkvæmd kosninga fyrir fram, á meðan á þeim stendur og eftir þær.

Hugtakið „leynilegar kosningar“ kemur fyrir í 5. gr. stjórnarskrárinnar þar sem segir að forseti skuli kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim sem hafa kosningarrétt til Alþingis og 31. gr. þar sem segir að alþingismenn séu kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu. Með leynilegum kosningum samkvæmt kosningahandbók ÖSE er átt við að kjósandi merkir á kjörseðil í einrúmi í kjörklefa og á þann hátt að kjörseðillinn verður ekki á síðari stigum tengdur við ákveðinn kjósanda. Eina undantekningin frá þessari reglu er vegna kjósenda sem þurfa aðstoð við að greiða atkvæði.

Áhugavert er að geta þess hér að fyrir setningu laga nr. 18/1903, um kosningar til Alþingis, fóru kosningar fram á opnum fundi. Með lögunum voru teknar upp leynilegar kosningar eða „heimullegar kosningar“ og kveðið á um að nota skyldi blýant eða ritblý við kosningarathöfnina. Sá háttur hefur verið hafður á við listakosningar frá þeim tíma og ljóst er að tilgangurinn er sá að tryggja einsleitni. Ákvæði kosningalaga um það hvernig brjóta skuli saman kjörseðilinn og um frágang hans að öðru leyti byggjast einnig á sömu grundvallarsjónarmiðum um kosningaleynd.

Skilyrði um leynilegar kosningar hefur komið til kasta dómstóla. Í ákvörðun Hæstaréttar frá 25. janúar 2011 um kosningar til stjórnlagabings segir að framkvæmd opinberra kosninga í samræmi við meginþónarmið um almennar, frjálssar, leynilegar og beinar kosningar á grundvelli jafnréttis séu í senn undirstaða og forsenda fyrir lýðræðislegu þjóðskipulagi. Þar komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að strikamerktir og númeraðir kjörseðlar sem notaðir hefðu verið í kosningum til stjórnlagabings hefðu farið í bága við lagaskilyrði um leynilegar kosningar og þar með grundvallarákvæði stjórnarskrárinnar um opinberar kosningar. Var þetta talinn verulegur annarki á framkvæmd kosninganna. Fyrirkomulag kjörklefanna við stjórnlagabingskosningarnar, pappaskilrúm á þrjá vegu á skólaborðum, var einnig talið annarki við framkvæmd kosninganna. Að mati Hæstaréttar var reglum um umbúnað kjörklefa, sem væri ætlað að tryggja leynilegar og frjálssar kosningar, ekki fylgt þar sem unnt var að sjá á kjörseðil kjósanda. Einnig fór það í bága við meginregluna um leynilegar kosningar að kjósendum hafði verið bannað að brjóta kjörseðilinn saman eftir að hann hafði verið fylltur út. Einnig þótti umbúnaður atkvæðakassa draga úr öryggi og leynd kosninganna. Enn fremur var það niðurstaða Hæstaréttar að verulegur annarki hefði verið á framkvæmd talningar atkvæða við kosningar til stjórnlagabings þar sem ekki hefði verið skipaður fulltrúi frambjóðenda til að vera viðstaddur talninguna og að hún hefði ekki farið fram fyrir opnum dyrum. Var því framkvæmd kosninga til stjórnlagabings 2011 metin í andstöðu við lög og til þess fallin að rjúfa kosningaleynd og þær því ógiltar. Til viðbótar má einnig nefna að kosning í Helgafellssveit um sameiningu sveitarfélaga var ógilt þar sem kjörseðill var þannig úr garði gerður að skrift sást í gegnum hann þótt hann væri brotinn saman, sbr. dóm Hæstaréttar frá 8. desember 1994, í máli nr. 425/1994.

Mikilvægur þáttur lýðræðisins er að kosningar fari fram með reglulegu millibili. Þannig er stuðlað að því að kjörnir fulltrúar geri kjósendum reikningsskil og endurnýi umboð sitt eftir atvikum eða þeim verði hafnað.<sup>7</sup> Ekki er eingöngu nauðsynlegt að kosningar fari fram með reglulegu millibili eins og kveðið er á um í lögum heldur má tíminn sem líður á milli þeirra ekki vera óþarflega langur. Í kosningahandbók ÖSE segir að flest ríki hagi málum þannig að kosningar séu á fjögurra til fimm ára fresti og almennt eru mörk kjörtímabila sett við sjö ár hið mesta.

#### Um 2. gr.

Ákvæði 1. mgr. þarfnast ekki skýringa. Ákvæði 2. mgr. er samhljóða 1. málsl. 1. mgr. 1. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna.

#### Um II. kafla, kosningarréttur og kjörgengi.

Í II. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði um kosningarrétt og kjörgengi við alþingis- og sveitarstjórnarkosningar, forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðslur.

#### Um 3. gr.

Ákvæðið byggist á 1. gr. laga um kosningar til Alþingis. Þar er tiltekið í 1. mgr. að kosningarréttur í alþingiskosningum sé bundinn við íslenska ríkisborgara sem náð hafa 18 ára aldri þegar kosning fer fram og eiga lögheimili hér á landi. Þetta er í samræmi við 1. mgr. 33. gr. stjórnarskrárinnar en þar kemur einnig fram að undantekningar frá lögheimilisskilyrði megi ákveða í lögum um kosningar til Alþingis. Er þess vegna ákveðið í 2. mgr. 1. gr. laga um kosningar til Alþingis að íslenskir ríkisborgarar haldi kosningarrétti sínum í átta ár frá

<sup>7</sup> Björg Thorarensen, *Stjórnskipunarréttur, undirstöður og handhafar ríkisvalds*, bls. 102.



því að þeir fluttu lögheimili sitt af landinu og eftir þann tíma sækir þeir um þann rétt sérstaklega hjá Þjóðskrá Íslands. Ákvörðun um að einhver skuli þannig tekinn á kjörskrá gildir í fjögur ár. Skv. 1. másl. 1. mgr. 5. gr. stjórnarskrárinnar og 1. másl. 1. mgr. 2. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna eru skilyrði kosningarréttar við forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðslur þau sömu og við alþingiskosningar og gildir því ákvæðið fyrir þessar þrennar kosningar.

Fyrir 1984 var skilyrði stjórnarskrárinnar um að kjósandi þyrfti að eiga lögheimili á Íslandi ófrávikjanlegt. Í frumvarpi til stjórnarskipunarlaganna sem var lagt fram 1983 var lagt til að kjósandi héldi kosningarrétti í fjögur ár frá flutningi lögheimilis frá Íslandi. Í skýringum með frumvarpinu má ráða að lagt var til að þetta skilyrði yrði rýmkað til að koma til móts við hagsmuni þeirra sem ráða sig til vinnu eða eru við nám erlendis, sbr. þskj. 367 í 206. máli á 105. löggjafarþingi. Í meðförum Alþingis var orðalagi frumvarpsákvæðisins breytt á þann veg að í stað fjögurra ára gildistíma kosningarréttarins var tiltekið að undantekningar frá lögheimilisskilyrði kosningarréttar mætti ákveða í lögum um kosningar til Alþingis. Í ræðu Matthíasar Bjarnasonar, framsögumanns málsins í neðri deild, sagði að fjögurra ára rýmkun kosningarréttar væri ekki nægileg því að námsmenn á Norðurlöndum hefðu samkvæmt sérstakri bráðabirgðatilhögun haldið kosningarrétti sínum allt upp í átta ár frá búsetuflutningi. Einnig kom það til að vegna stórbættra samgangna voru Íslendingar erlendis nú margir hverjir í miklu nánari tengslum við íslenskt samfélag en áður var og ekki óalgengt að þeir væru virkir þátttakendur í ýmiss konar starfsemi í heimalandinu (Alþingistíðindi 1982–1983, 105. löggjafarþing, B-deild, umræður: 2592–2594). Í ræðu Jóns Helgasonar, framsögumanns málsins í efri deild, má ráða að breytingin á frumvarpinu væri tilkomin vegna ábendinga frá hagstofustjóra. Væri hugmyndin sú að mæla fyrir í stjórnarskrá um undanþágu frá lögheimilisskilyrði en þar sem athuga þyrfti málið betur væri farin sú leið að koma málinu fyrir í kosningalögum (Alþingistíðindi 1982–1983, 105. löggjafarþing, B-deild, umræður: 2880). Með stjórnarskipunarlögum, nr. 65/1984, var ákvæði 33. gr. stjórnarskrárinnar breytt þannig að heimilt var að mæla fyrir um undantekningar frá lögheimilisskilyrði kosningarréttar í lögum um kosningar til Alþingis.

Fram til setningar laga nr. 66/1989, um breytingar á lögum um kosningar til Alþingis, héldu Íslendingar búsettir erlendis einungis kosningarrétti sínum í fjögur ár frá lögheimilisflutningum. Þá tók gildi sú regla að íslenskir ríkisborgarar sem ekki hefðu átt lögheimili hér á landi síðastliðin átta ár, talið frá 1. desember næstum fyrir kjördag, skyldu teknir á kjörskrá samkvæmt sérstakri umsókn. Í frumvarpinu sem varð að þeim lögum er tekið fram að mörgum finnist ákvæði kosningalaga um fjögurra ára gildistíma kosningarréttar setja þeim of þröngar skorður. Einnig var nefnt að takmörkunin kæmi misjafnlega niður á Íslendingum sem búsettir væru erlendis þar sem mishart væri gengið eftir að menn tilkynntu búsetu eftir því hvaða lönd ættu í hlut. Einnig liðist námsmönnum að dvelja erlendis lengur en fjögur ár án þess að missa kosningarréttinn og væri sú túlkun nokkuð frjálslig (þskj. 776 í 416. máli á 111. löggjafarþingi). Geta Íslendingar sem eru búsettir erlendis þannig viðhaldið kosningarrétti sínum í alþingiskosningum, forsetakjöri og þjóðaratkvæðagreiðslum eins lengi og þeir vilja svo framarlega sem þeir gæti þess að leggja inn umsókn hjá Þjóðskrá Íslands. Jafnhliða er ljóst að íslenskur ríkisborgari sem aldrei hefur átt lögheimili á Íslandi hefur ekki kosningarrétt.

Sé litið til annarra norrænna ríkja má finna svipað fyrirkomulag í Noregi og Svíþjóð eins og á Íslandi. Norðmenn og Svíar búsettir erlendis halda kosningarrétti sínum í tíu ár eftir flutning lögheimilis frá landinu en þurfa að sækja um að komast á kjörskrá eftir það. Í Finnlandi er kosningarréttur ekki tengdur lögheimili heldur ríkisborgararétti og tapast kosningar-

rétturinn eingöngu við missi ríkisborgararéttar. Í Danmörku er kosningarréttur í þingkosningum bundinn við lögheimili með nokkrum þröngum undantekningum. Þannig er hægt að komast á kjörskrá ef viðkomandi hyggst flytja til Danmerkur innan tveggja ára frá flutningi þaðan ef hann starfar fyrir utanríkisráðuneytið eða er útsendur starfsmaður danskrar stofnunar, fyrirtækis eða samtaka, ef viðkomandi býr erlendis vegna náms eða heilsufars og ef viðkomandi er maki einhvers sem uppfyllir framangreind skilyrði. Ef umsókn Dana um að komast á kjörskrá er samþykkt gildir kosningarrétturinn í tvö ár.

Starfshópurinn tók sérstaklega til umræðu kosningarrétt þeirra sem búsettir eru erlendis og hversu lengi megi ætla að Íslendingar í útlöndum haldi tengslum við landið þannig að það réttlæti áhrif á íslenskt samfélag með kosningarréttinum. Ljóst er að 33. gr. stjórnarskrárinnar geymir meginreglu um að sá sem vill taka þátt í alþingiskosningum hafi lögheimili hér á landi þegar kosning fer fram. Það sem býr að baki skilyrðinu um lögheimili þegar kosning fer fram er að kjósandinn sé þátttakandi og taki afstöðu til mála sem varði lífsskilyrði hans í íslensku samfélagi. Má raunar segja að kjósandi sé að kjósa sér stjórnvöld til að ráða högum sínum næstu árin. Eins og stjórnarskrárákvæðið hljóðar er heimilt að víkja frá meginreglunni í lögum. Nú er frá þessu vikið þannig að í raun geta Íslendingar búsettir erlendis viðhaldið kosningarréttinum eins lengi og þeir vilja svo framarlega sem þeir sækja sérstaklega um það hjá Þjóðskrá Íslands. Með slíkri framsetningu er haldið í þá hugsun stjórnarskrárákvæðisins að um sé að ræða undantekningu frá meginreglunni.

Í samræmi við að kosningarréttur Íslendinga í útlöndum er undantekning frá lögheimilis-skilyrði stjórnarskrár er lagt til að eftir 16 ára samfellda búsetu erlendis missi Íslendingar kosningarrétt hér á landi. Þar með fellur brott ákvæði um umsóknarferli þeirra sem búsettir eru erlendis til að komast á kjörskrá hjá Þjóðskrá Íslands. Felur fyrirkomulagið því í sér brottfall umsóknarferlis á vegum Þjóðskrár Íslands og því einföldun stjórnsýslu. Einnig má nefna að með þessu breytta fyrirkomulagi leikur ekki vafi á því hvort Íslendingar búsettir erlendis hafi kosningarrétt eða ekki en á því hefur borið í framkvæmd. Í nýju ákvæði til bráðabirgða II er að finna sólarlagsákvæði fyrir þá Íslendinga sem nú þegar hafa kosningarrétt og mælt fyrir um að þeir haldi kosningarrétti sínum í 16 ár frá gildistöku frumvarpsins. Rétt er að ítreka að með því fyrirkomulagi sem lagt er til í frumvarpinu er gert ráð fyrir að kjósandi öðlist aftur kosningarrétt við flutning lögheimilis til landsins.

Þjóðskrá Íslands tók saman upplýsingar um fjölda Íslendinga sem eru búsettir erlendis og hafa sótt um að verða teknir á kjörskrá eftir að núgildandi átta ára tímabili er lokið, sbr. 2. gr. laga um kosningar til Alþingis. Sérstakt skráningarkerfi fyrir umsóknir Íslendinga sem búsettir höfðu verið erlendis lengur en átta ár var tekið í notkun hjá Þjóðskrá Íslands í september 2012. Við upphaf notkunar kerfisins voru settar inn í það samþykktar umsóknir frá og með 1. september 2005. Heildarfjöldi gildra umsókna í kerfinu, þ.e. aðilar sem eru á kjörskrá fram til 1. desember 2019, er nú samtals 974. Þar af eru 283 Íslendingar sem hafa sótt tvisvar um hjá Þjóðskrá að halda kosningarrétti sínum við. Þeir hafa því fyrst notið sjálfgefins gildistíma kosningarréttar í átta ár og síðan sótt tvisvar um fyrir fjögur ár í senn og hafa því tryggt sér kosningarrétt samtals í 16 ár. 43 einstaklingar hafa sótt þrisvar um hjá Þjóðskrá Íslands. Þeir hafa því fyrst notið sjálfgefins gildistíma kosningarréttar í átta ár og síðan sótt þrisvar um fyrir fjögur ár í senn og hafa því tryggt sér kosningarrétt samtals í 20 ár. Langflestir, eða 648 kjósendur, sækja einu sinni um að halda við kosningarrétti sínum og tryggja sér því kosningarrétt í 12 ár. Þessar tölur miðast við fjölda umsókna hjá Þjóðskrá Íslands en upplýsingar um hvort þessir kjósendur voru samfelld á kjörskrá þessi ár eru ekki tiltækar. Í þessu samhengi skal þess getið að íslenskir ríkisborgarar, eldri en 18 ára, búsettir erlendis, sem hafa aldrei átt skráð lögheimili á Íslandi og þar af leiðandi aldrei haft kosningarrétt, eru alls 9.300.

Starfshópnum hafa borist ábendingar um að gengið sé of langt með því að fella brott kosningarrétt Íslendinga með lögheimili erlendis sem vilja kjósa í alþingiskosningum, forsetakjöri og þjóðaratkvæðagreiðslum eftir 16 ára búsetu erlendis. Með vísan til framangreindra upplýsinga frá Þjóðskrá Íslands er ljóst að tillagan snertir fáa Íslendinga með lögheimili erlendis. Að mati starfshópsins er fýsilegra að setja upp skýra og fyrirsjáanlega reglu, sem nær til mikils meiri hluta þeirra sem vilja kjósa eins og staðan er nú, en að viðhalda umsóknarkerfi með tilheyrandi stjórnsýslu á vegum hins opinbera. Það sjónarmið hefur heyrst í opinberri umræðu að eðlilegt væri að allir með íslenskt ríkisfang ættu að hafa kosningarrétt í þessum þrennum kosningum sem um ræðir en ljóst er að það gengur ekki upp að óbreyttri stjórnarskrá.

#### Um 4. gr.

Greinin byggist á ákvæði um kosningarrétt við kosningar til sveitarstjórnar sem fyrri vinnuhópur um endurskoðun kosningalaga lagði til í skýrslu sinni frá 10. ágúst 2016.<sup>8</sup>

Starfshópurinn ræddi hvort leggja ætti til að kosningaaldur við sveitarstjórnarkosningar ætti að miðast við almanaksárið þegar kjósandi verður 18 ára en ekki afmælisdaginn. Væri það í samræmi við norsk kosningalög, sér í lagi gr. 2-1 þeirra laga (n. *lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre*). Í Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi er miðað við kosningaaldur á kjördag. Þar sem 1. mgr. 33. gr. stjórnarskrárinnar kveður á um að allir sem eru 18 ára eða eldri þegar alþingiskosningar fara fram hafi kosningarrétt þykir rétt samræmisins vegna að leggja til hið sama um kosningarrétt við sveitarstjórnarkosningar.

Í umsagnarferli um tillögur frumvarpsins lagði Reykjavíkurborg til að aldurskilyrði kosningarréttar við sveitarstjórnarkosningar yrði lækkað í 16 ár. Í þrígang hefur verið flutt frumvarp á Alþingi sama efnis. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 5. mars 2019 um eitt þessara mála (356. mál á 149. löggjafarþingi) kemur m.a. fram að ekkert norrænt ríki stefni að lækkun kosningaaldurs. Afstaða sambandsins sé að löggjöf um kosningar til Alþingis og sveitarstjórnar eigi að vera eins samræmd og kostur er. Eins og áður sagði kveður stjórnarskráin á um að aldurskilyrði kosningarréttar til Alþingis sé 18 ár og þykir rétt að hrófla ekki við samræmi á milli laga um kosningar til Alþingis og sveitarstjórna að þessu leyti.

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. Skv. 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 samfellt fyrir kjördag. Ríkisborgarar annarra ríkja eiga kosningarrétt eftir að hafa átt lögheimili hér á landi í fimm ár samfellt fyrir kjördag. Aðrar Norðurlandþjóðir gera ekki lengur áskilnað um tiltekinn búsetutíma norrænna ríkisborgara fyrir kosningar og almennt miða þær við að aðrir erlendir ríkisborgarar hafi búið hér á landi í þrjú ár fyrir kosningar. Er því í b- og c-lið 1. mgr. 4. gr. frumvarpsins lagt til að danskir, finnskir, norskir og sænskir ríkisborgarar eigi kosningarrétt við sveitarstjórnarkosningar hér á landi í samræmi við skilyrði a-liðar. Aðrir erlendir ríkisborgarar öðlist kosningarrétt við sveitarstjórnarkosningar eftir að hafa átt skráð lögheimili hér á landi í þrjú ár samfellt fyrir kjördag. Er mikilvægt í ljósi norrænnar samvinnu að skilyrði um lengd búsetu verði samræmd milli landanna og því lagt til eins og áður segir að tekin verði upp sömu skilyrði fyrir búsetu norrænna ríkisborgara til þátttöku í kosningum til sveitarstjórnar og gilda um íslenska ríkisborgara sem búsettir eru í öðrum norrænum löndum.

<sup>8</sup> Skýrsla vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga ásamt tillögu að frumvarpi til laga um breytingar á kosningalögum frá 10. ágúst 2016, bls. 104–105.

2. mgr. ákvæðisins er í samræmi við réttindi sem leiðir af 2. mgr. 2. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna en ákvæðið hefur verið útfært nánar þannig að skýrt sé að kosningarréttur maka og barna sem dveljast með námsmanni sé ótvíræður.

Samkvæmt 3. mgr. skal Þjóðskrá Íslands gefa út leiðbeiningar um móttöku og meðferð umsókna um að neyta kosningarréttar skv. 2. mgr. en stofnuninni er heimilt að mæla fyrir um að umsóknarferlið verði rafrænt. Ákvæðið er að frestur til að senda inn umsókn samkvæmt ákvæðinu verði 36 dögum fyrir kjördag. Þar sem hér er um mikilvæg réttindi borgarans að ræða, kosningarrétt, þykir rétt að kveða á um að synji Þjóðskrá Íslands umsækjanda um að neyta kosningarréttar geti hann skotið þeirri ákvörðun til úrskurðarnefndar kosningamála. Í umsagnarferli um tillögur frumvarpsins kom fram athugasemd um að setja ætti úrskurðarnefnd kosningamála tímamörk til að úrskurða um ágreining um ákvarðanir Þjóðskrár Íslands. Má hér vísa til skýringa við 2. mgr. 22. gr. frumvarpsins. Nauðsynlegt er að ákvæðinn sveigjanleiki sé til staðar hvað þetta varðar enda ljóst að þegar kjörfundi lýkur hafa kærendur ekki lengur lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn kröfu sinnar. Verði tímamörk sett á afgreiðslu úrskurðarnefndar er hætta á að kæruréttur kjósanda verði takmarkaður um of og geti leitt til þess að kjósandi glati rétti sínum til að greiða atkvæði.

Um 5. gr.

Ákvæðið er samhljóða 3. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Um 6. gr.

Í greininni er fjallað um kjörgengi. 1. og 2. mgr. byggjast á 4. gr. laga um kosningar til Alþingis og 3. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Lagt er til að skilyrði um lögræði fyrir kjörgengi í sveitarstjórn verði fellt brott í samræmi við kjörgengisskilyrði við alþingiskosningar. Skilyrði um lögræði fyrir kjörgengi í sveitarstjórn var sett með sveitarstjórnarlögum, nr. 8/1986. Þá var lagt til að lögræði félli niður sem kosningarréttarskilyrði við sveitarstjórnarkosningar en lögræði yrði skilyrði fyrir kjörgengi „þar sem ófært þykir að maður geti setið í sveitarstjórn, sem ekki ræður persónulegum högum sínum eða fé sínu“ (frumvarp til sveitarstjórnarlaga, þskj. 54, Alþingistíðindi 1985–1986, 108. löggjafarþing, A-deild: bls. 562–563). Er þetta lagt til svo að kjörgengisskilyrði við alþingis- og sveitarstjórnarkosningar séu þau sömu í ljósi þess meginmarkmiðs frumvarpsins að samræma löggjöf og framkvæmd allra kosninga.

Ákvæði 3. mgr. er efnislega samhljóða 5. gr. laga um kosningar til Alþingis eins og því var breytt með 2. gr. laga nr. 141/2018. Í skýringum með því breytingarlagafrumvarpi (þskj. 234 í 222. máli á 149. löggjafarþingi) segir að eingöngu einstaklingar sem ekki afplána fangelsisdóm hafi óflekkað mannorð. Mannorð telst því ekki óflekkað í skilningi 34. gr. stjórnarskrárinnar og 5. gr. laga um kosningar til Alþingis frá þeim degi sem héraðsdómur gengur þar sem viðkomandi er dæmdur í óskilorðsbundið fangelsi og þar til afplánun er lokið að fullu. Afplánun telst lokið að fullu í skilningi ákvæðisins þegar einstaklingur hefur lokið reynslulausn, sbr. VIII. kafla laga um fullnustu refsinga, nr. 15/2016. Sambærileg breyting var gerð á 3. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna með lögum nr. 141/2018.

Í 4. mgr. er vísað til þess að um kjörgengi til forseta Íslands fari samkvæmt stjórnarskrá en í 4. gr. hennar segir að kjörgengur til forseta sé hver 35 ára gamall maður sem fullnægi skilyrðum kosningarréttar til Alþingis, að fráskildu búsetuskilyrðinu.

Um III. kafla, kjördæmi og kjördeildir.

III. kafli frumvarpsins fjallar um kjördæmi og kjördeildir og er að mestu óbreyttur frá II. kafla laga um kosningar til Alþingis um kjördæmi að frátöldum örfáum breytingum sem gerð

verður grein fyrir hér á eftir. Í 2. mgr. 1. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands og 2. mgr. 2. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna segir að mörk kjördæma við þessar kosningar skuli vera hin sömu og í næstliðnum alþingiskosningum. Þar sem í frumvarpinu er gert ráð fyrir breyttri stjórnsýslu kosninga og að yfirkjörstjórnir kjördæma verði felldar brott, er ekki talin þörf á þessum ákvæðum enda hefur kjördæmaskipting ekki þýðingu við forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðslur.

#### Um 7. gr.

Ákvæðið er samhljóða 6. gr. laga um kosningar til Alþingis eins og því var síðast breytt með lögum nr. 30/2020, um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, fyrir utan eina breytingu. Lagt er til að orðin Borgarfjarðarhreppur, Seyðisfjarðarkaupstaður, Djúpvogshreppur og Fljótshálfur verði felld brott í 2. tölul. 1. mgr. en í stað þeirra komi Múlaþing sem er nýtt heiti sameinaðs sveitarfélags, sbr. auglýsingu nr. 658/2020, um staðfestingu samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins á sameiningunni og fund sveitarstjórnar 14. október 2020 þar sem nafnið Múlaþing var samþykkt samhljóða.

#### Um 8. gr.

Ákvæðið byggist á 7. gr. laga um kosningar til Alþingis en lagðar eru til nokkrar breytingar. Í fyrsta lagi er lagt til að mörk Reykjavíkurborg kjördæma verði ákveðin og auglýst 56 dögum fyrir kjördag, þ.e. áður en viðmiðunardagur kjörskrár rennur upp 33 dögum fyrir kosningar. Skv. 2. mgr. 7. gr. laganna skal landskjörstjórn auglýsa mörk kjördæmanna í Stjórnartíðindum jafnskjótt og þau liggja fyrir og eigi síðar en fjórum vikum fyrir kjördag. Að mati starfshópsins þarf ekki að líða neinn tími á milli ákvörðunar og auglýsingar kjördæmamála og því í öðru lagi lagt til að landskjörstjórn auglýsi mörk kjördæmanna jafnskjótt og þau liggja fyrir. Í þriðja lagi er lagt til að í stað þess að miða við íbúaskrá þjóðskrár þegar mörk Reykjavíkurborg kjördæma eru ákveðin skal miða við kjörskrár. Í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, er ekki að finna skýringar á því af hverju miða ætti við íbúaskrá þjóðskrár við skiptingu Reykjavíkurborg kjördæma. Að mati starfshópsins ætti að miða við kjörskrá enda skulu mörk kjördæmanna miðuð við að fjöldi kjósenda í hvoru kjördæmi um sig sé nokkurn veginn jafn. Rétt er að taka fram að ákvarðanir landskjörstjórnar um mörk kjördæma í Reykjavík eru endanlegar á stjórnsýslustigi, sbr. 2. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar, og verða því t.d. ekki kærðar til úrskurðarnefndar kosningamála.

#### Um 9. gr.

Ákvæðið er samhljóða 8. gr. laga um kosningar til Alþingis eins og henni hefur verið breytt með auglýsingum landskjörstjórnar, sbr. núgildandi heimild í 9. gr. laga um kosningar til Alþingis og 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar. Árið 2003 ákvað landskjörstjórn að færa eitt þingsæti frá Norðvesturkjördæmi, sem hafði þar með níu þingsæti, til Suðvesturkjördæmis, sem hafði þar með tólf þingsæti, sbr. auglýsingu nr. 361/2003. Þetta fyrirkomulag var staðfest árið 2008 með auglýsingu landskjörstjórnar nr. 1154/2008. Árið 2009 tilkynnti landskjörstjórn aftur um tilfærslu þingsætis frá Norðvesturkjördæmi, þá með átta þingsæti, til Suðvesturkjördæmis, þá með þrettán þingsæti, sbr. auglýsingu nr. 433/2009. Þetta fyrirkomulag var staðfest með auglýsingu landskjörstjórnar nr. 439/2013, auglýsingu nr. 927/2016 og auglýsingu nr. 944/2017. Við næstu alþingiskosningar verða því átta þingsæti í Norðvesturkjördæmi, sjö kjördæmissæti og eitt jöfnunarsæti, og þrettán þingsæti í Suðvesturkjördæmi, ellufu kjördæmissæti og tvö jöfnunarsæti.

Í samræmi við framangreint er mælt fyrir um nýjan upphafspunkt miðað við lög um kosningar til Alþingis sem sett voru árið 2000. Þar var gert ráð fyrir tíu þingsætum í Norðvestur-, Norðaustur- og Suðurlandkjördæmi en ellefu þingsætum í Suðvesturkjördæmi og Reykjavíkarkjördæmunum tveimur. Er um að ræða eðlilega breytingu sem leiðir af þróun íbúafjölda í kjördæmunum sex undanfarin tuttugu ár. Ekki er fyrirséð að breytingin muni hafa áhrif en verði þróun fólksfjölda í kjördæmunum umtalsvert frábrugðin því sem nú er, t.d. ef mikil fjölgun íbúa í Norðvesturkjördæmi gerði það að verkum að færa þyrfti til þess kjördæmissæti, væri rétt að huga að endurskoðun ákvæðisins.

#### Um 10. gr.

Ákvæðið byggist á 9. gr. laga um kosningar til Alþingis. Á eftir 2. málsl. 2. mgr. hefur verið bætt við nýjum málslíð. Ef ekki er hægt að færa kjördæmissæti frá því kjördæmi sem hefur fæsta kjósendur, þar sem 3. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar segir að í hverju kjördæmi skuli vera minnst sex kjördæmissæti, þá skal samkvæmt ákvæðinu færa kjördæmissæti frá því kjördæmi sem hefur næstfæsta kjósendur að baki hverju þingsæti til þess kjördæmis sem hefur flesta kjósendur að baki hverju þingsæti. Nauðsynlegt þykir að taka þetta fram í lög-gjöfinni þar sem eitt kjördæmi hefur nú sjö kjördæmissæti og eitt jöfnunarsæti og haldi íbúaþróun áfram á sömu braut og nú gæti það gerst að færa þyrfti kjördæmissæti frá kjördæmi með næstfæsta kjósendur að baki sér til að fullnægja skilyrðum stjórnarskrárinnar um lágmarksfjölda kjördæmissæta í kjördæmum og sjónarmiðum um jöfnun atkvæðavægis milli kjördæma. Rétt er að taka fram að ákvarðanir landskjörstjórnar um breytingu á fjölda þingsæta eru endanlegar á stjórnsýslustigi, sbr. 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar, og verða því t.d. ekki kærðar til úrskurðarnefndar kosningamála.

#### Um 11. gr.

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. laga um kosningar til Alþingis skal hverju kjördæmi skipt í kjördeildir og skal hvert sveitarfélag vera ein kjördeild nema sveitarstjórn hafi ákveðið að skipta því í fleiri kjördeildir. Með 1. mgr. 11. gr. frumvarpsins er áréttað að Reykjavík getur að lágmarki skipst í tvær kjördeildir þar sem sveitarfélagið skiptist í tvö kjördæmi.

2. mgr. er samhljóða 1. mgr. 13. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

3. mgr. ákvæðisins er óbreytt frá 2. mgr. 10. gr. laga um kosningar til Alþingis.

#### Um IV. kafla, stjórnsýsla kosninga.

Í kaflanum er fjallað um stjórnsýslu kosninga, verkefni og hlutverk landskjörstjórnar og kjörstjórna, vanhæfi kjörstjórnarmanna, þóknun, gerðabækur og bókanir.

#### Um 12. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um landskjörstjórn og lagt til að hún verði sjálfstæð stjórnsýslunefnd. Gert er ráð fyrir að landskjörstjórn heyri stjórnarfarslega undir ráðherra en verði að öðru leyti sjálfstæð í störfum. Kveðið er á um að landskjörstjórn hafi yfirumsjón með framkvæmd kosninga á landinu öllu og þannig gert ráð fyrir að nefndin fái yfirstjórnar- og samræmingarhlutverk gagnvart yfirkjörstjórnnum og öðrum aðilum sem koma að framkvæmd alþingiskosninga, sveitarstjórnarkosninga, kjörs forseta Íslands og þjóðaratkvæðagreiðslna. Er þetta í samræmi við meginmarkmið frumvarpsins eins og getið var í almennum athugasemdum um að tryggja samræmi í störfum kjörstjórna við framkvæmd kosninga.

Í 2. mgr. ákvæðisins er kveðið á um skipun landskjörstjórnar en gert er ráð fyrir að hún verði skipuð fimm mönnum. Þrjú stjórnarmenn skulu kosnir af Alþingi og skal tekið fram

hver þeirra gegni hlutverki formanns stjórnar. Um kosninguna fer skv. 82. gr. laga um þingsköp Alþingis. Í ljósi framlagningar heildarlöggjafar um allar kosningar, þar á meðal sveitarstjórnarkosningar, er nauðsynlegt að tryggja aðkomu sveitarstjórnarstigsins að landskjörstjórn. Gert er ráð fyrir að Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefni einn mann í stjórn. Loks er lagt til, í ljósi verkefna landskjörstjórnar við frampróun kosningaframkvæmdar og rannsóknna á þessu sviði, að samstarfsnefnd háskólastigsins tilnefni einn stjórnarmann. Varamenn landskjörstjórnar skulu skipaðir með sama hætti. Í umsagnarferli frumvarpsins komu ábendingar um skipan landskjörstjórnar. Athugasemdir voru ýmist gerðar við að vægi stjórnmálasamtaka yrði of mikið með því að þrír stjórnarmenn skyldu kosnir af Alþingi eða að vægi þeirra væri of lítið. Einnig komu fram mismunandi sjónarmið um fulltrúa háskólastigsins í landskjörstjórn samkvæmt frumvarpinu. Eftir að hafa farið yfir þessi ólíku sjónarmið var það niðurstaða starfshópsins að breyta ekki tillögu sinni.

Lagt er til að skipunartími landskjörstjórnar verði fimm ár en þó þannig að hvert ár renni út skipunartími eins stjórnarmanns þannig að skipun allra þeirra sem þar eigi sæti renni ekki út á sama tíma. Þetta er lagt til svo að komist verði hjá því að mannabreytingar í landskjörstjórn raski starfsemi hennar. Í bráðabirgðaákvæði III er að finna skipunarhátt landskjörstjórnar þegar skipað yrði í fyrsta skipti í landskjörstjórn. Þá skal formaður stjórnar, samkvæmt kosningu Alþingis, skipaður aðalmaður til fimm ára og varamaður hans til jafnlangs tíma. Aðrir stjórnarmenn sem kosnir eru af Alþingi skulu skipaðir til eins árs og þriggja ára og varamenn þeirra til jafnlangs tíma. Hlutkesti skal ráða stjórnartíma hvors fulltrúa. Fulltrúi samstarfsnefndar háskólastigsins skal skipaður til tveggja ára og fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga skal skipaður til fjögurra ára og varamenn þeirra til jafnlangs tíma. Loks er kveðið á um lágmarkshæfisskilyrði landskjörstjórnarfulltrúa og varamanna þeirra. Þeir skulu hafa reynslu og þekkingu á málefnum sem tengjast kosningum.

Í 3. mgr. er fjallað um hlutverk stjórnar. Hún skal móta stefnu og áherslur skrifstofu sinnar og samþykkja starfsreglur sínar og skrifstofunnar.

#### Um 13. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um starfsfólk og aðsetur landskjörstjórnar. Skv. 1. mgr. skipar landskjörstjórn framkvæmdastjóra hennar til fimm ára í senn en ekki ráðherra. Það, ásamt því að tekið er fram í 3. mgr. að landskjörstjórn ákveði aðsetur skrifstofu sinnar, undirstrikar sjálfstæði nefndarinnar. Á það hefur verið bent að ef landskjörstjórn ræður framkvæmdastjóra nefndarinnar og ráðherra á ekki aðkomu að landskjörstjórn með skipun fulltrúa hefði ráðherra fá úrræði til að bregðast við misbrestum stjórnvalds á málefna sviði hans. Starfshópurinn leggur þunga áherslu á að með því að breyta hlutverki landskjörstjórnar í sjálfstæða stjórnsýslunefnd er yfirstjórn kosninga forðað frá pólitískum sviptivindum. Fyrirmynd þessa fyrirkomulags er að finna í 6. gr. laga um dómstóla en þar segir að stjórn dómstólasýslunnar skipi framkvæmdastjóra hennar. Einnig má benda á að skv. 2. mgr. 13. gr. laga um Stjórnarráð Íslands hefur ráðherra eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra sjálfstæðu stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann en eftirlit með sjálfstæðum stjórnvöldum taki ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum. Skv. 2. mgr. 14. gr. sömu laga getur ráðherra krafid sjálfstæð stjórnvöld, sem heyra stjórnarfarslega undir hann, um hverjar þær upplýsingar og skýringar sem þörf er á til að sinna eftirliti skv. 13. gr. og öðrum lögmaeltum skyldum ráðherra. Er því talið að ráðherra sé ekkert að vanbúnaði að beita eftirlits- og stjórnunarheimildum sínum þótt landskjörstjórn verði sjálfstæð stjórnsýslunefnd sem heyri stjórnarfarslega undir ráðherra, sbr. 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins.

Framkvæmdastjóri landskjörstjórnar telst embættismaður í skilningi 13. tölul. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, og er því óþarfi að taka það sérstaklega fram í lögnum. Lagt er til að landskjörstjórn setji framkvæmdastjóra erindisbréf þar sem fjallað yrði um verksvið hans. Fjallað er um aðkomu framkvæmdastjóra landskjörstjórnar að stjórnarfundum í lokamálslið 1. mgr. og er það í samræmi við önnur nýleg ákvæði laga um samband forstöðumanns og stjórnar opinbers stjórnvalds, sbr. t.d. 38. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Framkvæmdastjóri landskjörstjórnar ræður annað starfsfólk og annast það í umboði landskjörstjórnar daglega framkvæmd og stjórn þeirra verkefna sem henni eru falin samkvæmt kosningalögum, sbr. 2. mgr. ákvæðisins.

#### Um 14. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um almenn og viðvarandi verkefni landskjörstjórnar en um sértæk verkefni nefndarinnar í tengslum við framkvæmd einstakra kosninga er fjallað í einstökum ákvæðum frumvarpsins.

Í a-lið er gert ráð fyrir að landskjörstjórn birti auglýsingar um undirbúning, framkvæmd og tímasetningu kosninga. Er hér t.d. átt við auglýsingu alþingiskosninga, útgáfu kjörskrár, framboðslista sem verða í kjöri til alþingiskosninga, framboða til embættis forseta Íslands, tímasetningar kosninga og þjóðaratkvæðagreiðslna og auglýsingu úrslita kosninga og þjóðaratkvæðagreiðslna. Gert er ráð fyrir að landskjörstjórn setji sér viðmið um birtingarstað auglýsinga eftir því sem við getur átt í hverju tilfelli með það að markmiði að auglýsingin komi sem flestum fyrir sjónir. Er þá hægt að hafa hliðsjón af ákvæðum laga um kosningar til Alþingis, laga um kosningar til sveitarstjórna, laga um framboð og kjör forseta Íslands og laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna hvað einstök atriði varðar.

Samkvæmt b-lið skal það vera verkefni landskjörstjórnar að útbúa hvers konar kjörgögn til að nota við utankjörfundaratkvæðagreiðslu fyrir allar kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur. Að því er viðkemur gerð kjörgagna sem notuð eru á kjörfundi er lagt til í 64. gr. frumvarpsins að landskjörstjórn útbúi kjörgögn við alþingiskosningar, forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðslu. Það fellur aftur á móti í hlut yfirkjörstjórnar sveitarfélags að útbúa kjörgögn sem notuð verða við atkvæðagreiðslu á kjörfundi við sveitarstjórnarkosningar.

Í c-lið er fjallað um fræðslu- og leiðbeiningarhlutverk landskjörstjórnar en verði frumvarpið að lögum gefst tækifæri til að setja aukinn kraft í það verkefni. Hér er annars vegar um að ræða almenna fræðslu til almennings, í formi bæklinga, myndbanda og upplýsinga á vef, og sértæka fræðslu til þeirra sem þurfa aðstoð við að kjósa, þeirra sem skilja ekki íslensku, til þeirra sem kjósa í útlöndum, til þeirra sem kjósa utan kjörfundar og til ýmissa hópa eins og nýrra kjósenda. Er þetta í samræmi við ábendingar í álitum kjörbréfanefndar Alþingis 2016 og 2017 um að mikilvægt væri að auka enn frekar leiðbeiningar um kosningarathöfnina og fleiri atriði tengd framkvæmd kosninga. Hins vegar er um að ræða fræðslu og þjálfun þeirra sem annast framkvæmd kosninga, gerð kosningahandbókar og leiðbeininga um afmörkuð atriði, námskeið fyrir kjörstjórnir og jafnvel skipulagningu „gervikosninga“ í þjálfunarskyni. Fyrir utan þessi atriði felst í fræðslu- og leiðbeiningarhlutverkinu aðstoð við frambjóðendur og stjórnálagssamtök, við fjölmiðla og svörun fyrirspurna frá útlöndum. Lögð er áhersla á þjónustuhlutverk landskjörstjórnar að þessu leyti við alla þá sem aðkomu hafa að kosningum. Er þetta í samræmi við tilmæli ÖSE eftir alþingiskosningarnar 2017 þar sem bent var á að bjóða mætti upp á þjálfun fyrir nýja kjörstjórnarfulltrúa til að bæta enn frekar frammistöðu kosningayfirvalda. Í álitum kjörbréfanefndar Alþingis 2017 var sérstaklega bent á að kjörstjórnar sem aðstoða við utankjörfundaratkvæðagreiðslu, einkum erlendis, þyrftu að fá viðeigandi þjálfun.



Í d-lið er tekið fram að landskjörstjórn skuli hafa samvinnu og samráð við aðila, félög, samtök og stofnanir sem tengjast starfsemi hennar og er með því lögð áhersla á miðlægt hlutverk nefndarinnar sem hafi yfirumsjón með framkvæmd kosninga fyrir allt landið.

Í e-lið er kveðið á um að landskjörstjórn skuli birta niðurstöður allra kosninga opinberlega. Í samráðsferli frumvarpsins var m.a. bent á að skort hefur á miðlæga miðlun talna og niðurstaðna kosninga á vegum stjórnvalda en nú reiða menn sig eingöngu á miðlun upplýsinga á vegum fjölmiðla. Er því lagt til að landskjörstjórn birti niðurstöður kosninga, t.d. á vef sem nefndin rekur, fyrir allar kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur. Best færi á því að nefndin annaðist miðlun upplýsinga á landsvísu eftir því sem talningu atkvæða vindur fram í kosningum.

Í f-lið er tekið fram að landskjörstjórn hafi það hlutverk að stuðla að kosningarannsóknum og framþróun kosningaframkvæmdar. Með miðlægri landskjörstjórn gefst tækifæri til að sinna kosningarannsóknum með ötulli hætti en nú er gert. Segja má að kosningarannsóknir og þróun framkvæmdar haldist í hendur því að við þróun kosningaframkvæmdar er nauðsynlegt að byggja á gagnreyndri þekkingu sem fæst með slíkum rannsóknum. Í þessu felst einnig samvinna við aðra opinbera aðila sem vinna að kosningarannsóknum, t.d. Hagstofu Íslands, sem og samvinna við áhugafólk um kosningaframkvæmd. Með ákvæðinu er lögð áhersla á leiðtogahlutverk landskjörstjórnar við þróun kosningaframkvæmdar og smíði hagkvæmari verkferla. Framkvæmd kosninga hefur verið í föstum skorðum um árabíl og litlir möguleikar hafa verið til þróunar þegar verkefninu er eingöngu sinnt í beinum aðdraganda kosninga. Hér gefst því færi á frekari þróun kerfa og hugbúnaðar sem gæti t.d. stuðlað að tryggari kosningaframkvæmd og skilvirkari verkferlum.

Í g-lið segir að landskjörstjórn veiti ráðherra og öðrum stjórnvöldum ráðgjöf um kosningar og geri tillögur til ráðherra um útgáfu reglugerða um nánari framkvæmd laganna. Hér er undirstrikað að landskjörstjórn verði sá opinberi aðili sem hafi sérþekkingu á kosningum svo að eðlilegt er að leitað verði til hennar með ráðgjöf á þessu sviði. Ekki síður er það verkefni nefndarinnar að hafa frumkvæði að því að veita ráðgjöf þegar við á, t.d. við meðferð Alþingis á frumvörpum á sviði kosningamála. Við íbúakosningar á vegum sveitarfélaga hefur yfirkjörstjórn sveitarfélags leitað til dómsmálaráðuneytis um leiðbeiningar. Þó að frumvarpið gildi ekki um íbúakosningar sem haldnar eru á grundvelli sveitarstjórnarlaga segir eigi að síður að um þær gildi lög um kosningar til sveitarstjórna, og þá frumvarpið verði það að lögum. Í ljósi þessa fellur það undir hlutverk landskjörstjórnar að veita yfirkjörstjórnnum ráðgjöf vegna íbúakosningar, eins og tók eru á, ekki síst til að tryggja samræmda túlkun kosningalaga.

Samkvæmt h-lið er það einnig verkefni landskjörstjórnar að taka þátt í alþjóðlegu samstarfi á sviði kosningamála, t.d. á norrænum vettvangi og á vegum Evrópuráðsins.

Í i-lið segir að landskjörstjórn skuli vinna önnur verkefni sem tengjast stjórnsýslu kosninga samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar, laga þessara eða annarra laga. Horfið var frá því að taka upp í sérstakt ákvæði þau sértæku verkefni sem landskjörstjórn hefur með höndum í tengslum við framkvæmd einstakra kosninga, eins og t.d. gerð umsagna til Alþingis um kosningakærur. Þess í stað er þessum verkefnum komið fyrir í viðkomandi ákvæðum frumvarpsins þar sem það á við. Einnig er ekki lokað fyrir það skotið að landskjörstjórn verði falin önnur verkefni í öðrum lögum, t.d. um skráningu heita og listabókstafa stjórnmalasamtaka samkvæmt sérlögum um þau. Með tilvísun til verkefna landskjörstjórnar samkvæmt stjórnarskrá er átt við ákvörðun um kjördæmamörk í Reykjavík og breytingu á fjölda þingsæta í kjördæmum í því skyni að draga úr misvægi atkvæða, sbr. 2. og 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar.

Í 2. mgr. er tiltekið sérstaklega hvaða verkefni yfirkjörstjórn sveitarfélags fer með við sveitarstjórnarkosningar, þ.e. a-, b- og e-lið 1. mgr.

Í 3. mgr. er kveðið á um að Þjóðskrá Íslands beri að veita landskjörstjórn aðgang að upplýsingum úr skráum og kerfum stofnunarinnar án endurgjalds svo að hún geti sinnt hlutverki sínu. Er hér m.a. átt við upplýsingar úr kjörskrá svo að landskjörstjórn geti skipt kjördæmum í Reykjavík skv. 8. gr. frumvarpsins, upplýsingar svo að hún geti yfirfarið framboðstilkynningar fyrir alþingiskosningar og aðgang að meðmælendakerfi til að fara yfir stuðningsyfirlýsingar framboðslista.

Í 4. mgr. segir að landskjörstjórn skuli gefa út ársskýrslu um starfsemi sína og skila ráðherra skýrslu eftir hverjar kosningar um undirbúning og framkvæmd þeirra. Til viðbótar við þetta getur ráðherra skv. 2. mgr. 14. gr. laga um Stjórnarráð Íslands krafið landskjörstjórn um hverjar þær upplýsingar og skýringar sem þörf er á. Norska og sænska kosningastofnunin gefa út ársskýrslur og birta á vef sínum. Þó að eingöngu sé tekið fram að ráðherra skuli send skýrsla um undirbúning og framkvæmd kosninga verður að telja eðlilegt að slíkar skýrslur verði einnig sendar Alþingi, Sambandi íslenskra sveitarfélaga, sveitarfélögum og öðrum aðilum, eftir því sem við á.

Í 5. mgr. er tekið af skarið um það að landskjörstjórn geti, í samræmi við breytt og aukið hlutverk sitt, gefið kjörstjórnnum skv. 15. og 16. gr. frumvarpsins almenn fyrirmæli um undirbúning og framkvæmd kosninga. Er slíkt í samræmi við meginmarkmið frumvarpsins um að tryggja samræmi við framkvæmd kosninga og þar með einnig í störfum yfirkjörstjórna.

Samkvæmt 6. mgr. skal landskjörstjórn ákveða gerð, merkingar og notkun embættisinsigla í sérstökum reglum. Við smíði þeirra verður hægt að hafa hliðsjón af lögum um kosningar til Alþingis, kosningar til sveitarstjórna, framboð og kjör forseta Íslands og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna sem og skýrslu fyrri vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga frá 2016.

#### Um 15. gr.

Eins og fjallað var um í almennum athugasemdum er lagt til að yfirkjörstjórnir sveitarfélaga taki við framkvæmd kosninga, þ.m.t. að mestu leyti verkefnum sem yfirkjörstjórnir kjördæma fara með nú. Í ákvæðinu er fjallað með almennum hætti um kjörstjórnir. Rétt þykir að lýsa hlutverki kjörstjórna í 1. mgr. en slíkt ákvæði er ekki að finna í kosningalögum í dag. Er tekið fram að kjörstjórnir séu staðbundin stjórnvöld sem annist framkvæmd kosninga í sveitarfélagi samkvæmt nánari fyrirmælum laga þessara. Ekki er ætlunin að breyta verkefnum kjörstjórna frá því sem nú er.

Í 2. mgr. er fjallað um hvaða kjörstjórnir annist framkvæmd kosninga samkvæmt lögnum en þetta eru yfirkjörstjórnir, hverfiskjörstjórnir og undirkjörstjórnir. Ákvæðið er því í samræmi við 14. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Hlutverk landskjörstjórnar er ekki tekið sérstaklega fram enda gert ráð fyrir að hún hafi yfirumsjón með framkvæmd kosninga á landinu öllu, sbr. 12. gr. frumvarpsins.

Í 3. mgr. er lagt til að tekið verði fram að frambjóðandi við kosningar sé ekki kjörgengur í kjörstjórn. Umrædd regla kemur í 1. mgr. 16. gr. gildandi laga um kosningar til Alþingis um hæfi kjörstjórnarmanna. Þar sem um er að ræða almennt neikvætt hæfisskilyrði þykir rétt að reglan sé orðuð með afdráttarlausari hætti. Í reglunni felst bæði að ekki skal kjósa einstakling í kjörstjórn sem þegar hefur lýst yfir framboði til Alþingis, sveitarstjórna eða embættis forseta Íslands og að kjörstjórnarmaður skuli víkja sæti bjóði hann sig fram eftir að hann er kjörinn í kjörstjórn. Eðlilega skiptir ekki máli þótt einstaklingur sem er í framboði í öðrum kosningum sitji í kjörstjórn vegna alþingiskosninga eða sé tengdur stjórn málasamtökum sem bjóða fram, að öðru leyti en mælt er fyrir um í 17. gr. frumvarpsins.

## Um 16. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um yfirkjörstjórnir sveitarfélaga og aðrar kjörstjórnir sem munu, með niðurfellingu yfirkjörstjórna kjördæma, annast framkvæmd allra kosninga samkvæmt frumvarpinu. Ákvæðið byggist á 14. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna og 15. gr. laga um kosningar til Alþingis með nokkrum breytingum.

1. mgr. er sambærileg við 1. mgr. 14. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna utan þriggja breytinga. Lagt er til að yfirkjörstjórn skuli kosin eins fljótt og unnt er eftir sveitarstjórnarkosningar í stað þess að hún skuli kosin á fyrsta fundi nýkjörinnar sveitarstjórnar. Eftir ábendingu í umsagnarferli frumvarpsins þykir ekki rétt að mæla svo eindregið fyrir um tíma-setningu kosningar yfirkjörstjórnar í lögum. Einnig er lagt til að kjörtímabil yfirkjörstjórnar verði hið sama og sveitarstjórnar í stað þess að yfirkjörstjórnir séu kosnar til fjögurra ára í senn. Að binda kjörtímabil yfirkjörstjórnar við ákveðinn árafjölda getur skapað vandamál, svo sem við sameiningu sveitarfélaga þar sem kjörtímabil sveitarstjórna getur breyst. Ákvæði 2. másl. 1. mgr. er nýr máslíður og segir að yfirkjörstjórn sveitarfélags hafi umsjón með framkvæmd kosninga hver í sínu sveitarfélagi og þannig kveðið skýrt á um hlutverk yfirkjörstjórna sveitarfélaga.

2. mgr. er samhljóða 2. og 6. mgr. 14. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

3. og 4. mgr. eru byggðar á 4. mgr. 14. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Í 3. mgr. er að finna sérreglu um að yfirkjörstjórn í Reykjavík skuli skipuð fimm fulltrúum í stað þriggja. Er þetta lagt til svo að yfirkjörstjórnin sé nægilega vel mönnuð í alþingiskosningum, forsetakjöri og við þjóðaratkvæðagreiðslur til að geta haft umsjón með Reykjavíkurborgarmunum tveimur.

5. mgr. er samhljóða 5. mgr. 14. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Ákvæði 6. mgr. er nýtt en rétt þykir að kveða skýrt á um það að sveitarstjórn útvegi starfsfólk sem sé til aðstoðar við kosningar og að fyrirmæli um auglýsingu eigi ekki við um ráðningu slíks starfsfólks. Slík fyrirmæli geta verið í lögum, sbr. 7. gr. laga nr. 70/1996, um réttindi og skyldur starfsmanna ríkisins, í kjarasamningum starfsmanna sveitarfélaga eða í reglum sveitarstjórnar. Hafa slík störf almennt ekki verið auglýst, enda um afar tímabundin störf að ræða og þykir hagræði í því að unnt sé að kalla til sömu einstaklinga og áður hafa gegnt slíkum störfum án þess að auglýsa störfin sérstaklega. Þá eru laun fyrir slík tímabundin störf ekki svo há að þau teljist til ríkra fjárhagslegra hagsmuna sem borgararnir þurfi að eiga jafnan aðgang að. Loks er kveðið á um það að yfirkjörstjórn geti falið starfsfólki sveitarfélaga störf í tengslum við framkvæmd kosninga. Í framkvæmd er undirbúningsvinna vegna kosninga oft unnin af starfsfólki sveitarfélaga í umboði yfirkjörstjórna og lagt er til að löggjöfin endurspegli það.

7. mgr. er samhljóða 8. mgr. 14. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Í síðustu málsgreininni er kveðið á um að Þjóðskrá Íslands beri að veita yfirkjörstjórnnum aðgang að upplýsingum úr skrá og kerfum stofnunarinnar án endurgjalds svo að þær geti sinnt hlutverki sínu. Er hér m.a. átt við upplýsingar úr þjóðskrá svo að yfirkjörstjórnir geti yfirfarið framboðstilkynningar og stuðningsyfirlýsingar framboðslista.

## Um 17. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um hæfi kjörstjórnarmanna og byggist ákvæðið á 2. mgr. 16. gr. laga um kosningar til Alþingis og kallast á við 3. mgr. 15. gr. frumvarpsins um að frambjóðandi við kosningar sé ekki kjörgengur í kjörstjórn. Ákvæðið byggist á markmiði frumvarpsins um að viðhalda trausti á framkvæmd kosninga, fagmennsku þeirra og að ásýnd kosninga sé hafin yfir allan vafa. Er því talið rétt að gera strangari kröfur en nú gilda þannig að kjörstjórnar-

manni er ekki heimilt að taka sæti í kjörstjórn sé hann skyldur eða tengdur frambjóðanda, en mál tengds aðila þarf ekki að vera til úrskurðar, eins og það er orðað í 2. mgr. 16. gr. um kosningar til Alþingis.

Um 18. gr.

Ákvæðið byggist á 17. gr. laga um kosningar til Alþingis og 1. mgr. 17. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Í ákvæðinu segir nú að varamenn kjörstjórna taki sæti í forföllum aðalmanna eftir venjulegum reglum þegar hlutfallskosningar eru viðhafðar. Um er að ræða ráðstafanir vegna óvæntra forfalla eins og vanhæfis, sbr. 17. gr. frumvarpsins, veikinda, slyss eða andláts. Í 2. másl. segir að verði kjörstjórn ekki á þennan hátt fullskipuð boði oddviti kjörstjórnarmenn í þeirra stað eftir tillögu þeirra samtaka sem kusu þá, þar til hún er fullskipuð. Annars boðar kjörstjórnin sjálf til þann eða þá sem þarf til þess að talan sé fyllt. Með samtökum í 2. másl. er átt við stjórnmalasamtök en einnig meiri hluta og minni hluta í sveitarstjórnnum.

Um 19. gr.

Ákvæðið er í samræmi við 18. gr. laga um kosningar til Alþingis og 2. mgr. 17. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Um 20. gr.

Í tillögum fyrri vinnuhóps að frumvarpi til laga um breytingar á lögum um kosningar til Alþingis frá 2016 var í 11. gr. frumvarpsins lögð til breyting á 19. gr. laganna um gerðabækur kjörstjórna, svohljóðandi:

„Allar kjörstjórnir skulu halda gerðabækur og bóka gerðir sínar.

Landskjörstjórn bókar ákvarðanir sínar um mörk kjördæma skv. 7. gr., um breytingu á þingmannatölu kjördæma skv. 9. gr., um stjórnmalasamtök og framboð, úrskurði um gildi framboða, um viðtöku kjörgagna, um atkvæðasamtölur stjórnmalasamtaka, um úthlutun þingsæta o.s.frv.

Yfirkjörstjórnir bóka um viðtöku framboða, afgreiðslu þeirra til landskjörstjórnar og útsendingu og viðtöku kjörseðla og bréfa, hvers konar úrskurði, talningu atkvæða, úrslit kosninga og annað þess háttar.

Kjörstjórnir sem sveitarstjórn kys skv. 15. gr., og eftir atvikum umdæmiskjörstjórnir, bóka um allt sem fyrir er mælt í lögum þessum og máli skiptir um kosningarathöfnina.

Ráðherra staðfestir reglur landskjörstjórnar um form, efni og löggildingu gerðabóka. Í reglunum má ákveða að gerðabækur verði á rafrænu formi eða að notuð verði sérstök eyðublöð í stað þeirra. Þá skal í reglunum getið um varðveislu gerðabóka og skil á þeim til landskjörstjórnar. Reglur landskjörstjórnar skulu birtar í B-deild Stjórnartíðinda.

Landskjörstjórn ákveður gerð og merkingar og notkun embættisinnsgla sem notuð skulu við kosningar og lætur öðrum kjörstjórnnum í té. Reglur þessar skulu birtar í B-deild Stjórnartíðinda.“

Starfshópur um endurskoðun kosningalaga telur færi á að einfalda enn frekar orðalag ákvæðisins þannig að skylda kjörstjórna til að halda gerðabækur og bóka gerðir sínar verði til staðar í kosningalöggjöf en öll frekari fyrirmæli, t.d. um hvað sé skylt að bóka, efni, form og löggildingu gerðabóka, verði sett með reglum sem ráðherra staðfesti og birti í Stjórnartíðindum. Við smíði framangreindra reglna verður hægt að hafa hliðsjón af lögum um kosningar til Alþingis, kosningar til sveitarstjórna, framboð og kjör forseta Íslands og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna, sem og framangreindu frumvarpi frá 2016. Lög um opinber skjalasöfn

gilda um kjörstjórnir sveitarfélaga og því fer varðveisla gerðabóka og skil á þeim í skjalasöfn eftir þeim lögum.

Þjóðskrá Íslands annast gerð og rekstur rafrænnar kjörskrár og ber ábyrgð á öryggi hennar.

Þjóðskrá Íslands þróar og rekur tölvukerfi sem notuð eru við framkvæmd kosninga á grundvelli þjónustusamnings við landskjörstjórn. Í samningnum skulu verkefni skilgreind, svo og stjórn þeirra, lengd samningstíma og hvernig greiðslum fyrir þjónustu og úttekt á árangri verkefnanna skuli háttáð.

#### Um 21. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um hlutverk Þjóðskrár Íslands. Verkefni Þjóðskrár Íslands hafa þróast ört undanfarin ár og eru orðin órjúfanlegur þáttur kosningaframkvæmdar hér á landi og hafa haft í för með sér meira öryggi og skilvirkni við framkvæmd kosninga og umfram allt betri þjónustu við kjósendur og framkvæmdaraðila kosninga.

Samkvæmt 1. mgr. skal Þjóðskrá Íslands annast gerð og rekstur rafrænnar kjörskrár og bera ábyrgð á öryggi hennar, þ.e. öryggi hugbúnaðarins og kerfisins fyrir rafræna kjörskrá. Hér undir falla verkefni eins og gerð og rekstur hugbúnaðar og tölvukerfis um rafræna kjörskrá, útgáfa kjörskrár, móttaka umsókna námsmanna um að vera á kjörskrá við sveitarstjórnarkosningar, að veita stjórnmalasamtökum aðgang að kjörskrá, rekstur vefsins „Hvar á ég að kjósa?“ sem er notaður til að fletta upp í kjörskrá og loks símavakt stofnunarinnar á kjördag. Samkvæmt frumvarpinu skal Þjóðskrá Íslands gefa út kjörskrá fyrir kosningar og senda sveitarfélögum þær með rafrænum hætti. Er þetta breyting frá því sem hingað til hefur tíðkast en Þjóðskrá Íslands hefur unnið prentútgáfu kjörskrár en prentun hefur síðan farið fram í prentsmiðjum. Er lagt til í frumvarpinu að sveitarfélög annist sjálf prentun kjörskrár hafi þau fengið undanþágu til að notast við prentútgáfu á kjörfundi. Rétt er að leggja áherslu á að í hlutverki Þjóðskrár Íslands felst að stofnunin ákveði gerð og útlit kjörskrár og útvegi sveitarfélögum viðeigandi hugbúnað til notkunar á rafrænni kjörskrá. Það fellur í hlut sveitarfélaganna sjálfra að útvega þann tækjabúnað sem nauðsynlegur er til að nota kjörskrána. Nánar vísast til skýringa við 3. mgr. 34. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 2. mgr. skal Þjóðskrá Íslands þróa og reka tölvukerfi sem notuð eru við framkvæmd kosninga á grundvelli þjónustusamnings við landskjörstjórn. Hér undir falla verkefni eins og meðmælendakerfi á Ísland.is sem hefur verið notað við skráningu og yfirferð meðmælendalista framboðanna undanfarin ár og hefur gefist vel. Kerfið hefur verið notað bæði af framboðunum sjálfum til innsláttar en einnig af yfirkjörstjórnnum til skráningar og yfirferðar. Töluverð vinna felst í samskiptum og leiðbeiningum til þeirra sem nota kerfið og hefur sú vinna fallið Þjóðskrá Íslands í skaut. Vinna þarf að því að bæta viðmót kerfisins og gera það hagkvæmara í rekstri. Kerfið hefur einnig verið nýtt í verkefni sem til falla vegna yfirferðar á undirskriftum vegna umsókna stjórnmalasamtaka um listabókstaf og vegna aðgangs landskjörstjórnar að þjóðskrá til þess að auðvelda yfirferð framboðslista. Þjóðskrá Íslands rekur einnig „utankjörfundarkerfið“, en svo kallast skráningarkerfi sýslumanna og sendiráða sem notað er við utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Taka þarf afstöðu til þess hvort halda eigi rekstri kerfisins áfram nú þegar stefnan er sett á rafræna kjörskrá. Í þriðja lagi rekur Þjóðskrá Íslands vefkerfi fyrir sveitarfélög þar sem haldið er utan um skráningu í kjördeildir og kjörstaði, svokallað „kjördeildarkerfi“. Upplýsingar úr kjördeildarkerfinu eru notaðar við röðun kjósenda í kjördeildir og á kjörstaði hjá sveitarfélögunum. Upplýsingar úr þessu kerfi eru einnig notaðar við röðun kjósenda í kjörskránni. Vinnuframlag Þjóðskrár Íslands vegna kerfisins felst að mestu leyti í notendabjónustu og leiðbeiningum til starfsmanna sveitarfélaga en einnig tæknivinnu, forritun, rekstri kerfisins og aðkeyptri þjónustu. Gert er ráð fyrir að lands-

kjörstjórn og Þjóðskrá Íslands geri þjónustusamning um þróun og rekstur tölvukerfa sem notuð eru við framkvæmd kosninga. Í upphaflegum tillögum starfshópsins var lagt til að dómsmálaráðherra gerði þjónustusamning við Þjóðskrá Íslands. Eftir ábendingu og að frekar athuguðu máli þykir heppilegra að landskjörstjórn, sem hefur yfirumsjón með framkvæmd kosninga, annist samningsgerð við Þjóðskrá Íslands.

#### Um 22. gr.

Með ákvæðinu er sett á fót sérstök úrskurðarnefnd kosningamála. Fjallað er um skipan nefndarinnar í 1. mgr. Ráðherra skipar nefndarmenn en er bundinn af tilnefningum þeirra sem nefndir eru í ákvæðinu. Þannig skulu Hæstiréttur Íslands, samstarfsnefnd háskólastigsins og Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefna eða kjósa hver sinn nefndarmanninn og skal Hæstiréttur Íslands tilnefna formann nefndarinnar. Varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Skipunartími nefndarinnar er sex ár en þó þannig að annað hvert ár renni út skipunartími eins stjórnarmanns þannig að skipun allra sem þar eiga sæti renni ekki út á sama tíma. Þetta er lagt til svo að komist verði hjá því að mannbreytingar í úrskurðarnefnd kosningamála raski starfsemi hennar.

Áskilið er að samstarfsnefnd háskólastigsins og Samband íslenskra sveitarfélaga tilnefni einstaklinga sem hafa reynslu af framkvæmd kosninga. Er umræddum aðilum falið að meta hvað telst nægjanlegt í þessum efnum en ljóst er að til að skilyrðinu sé fullnægt verða nefndarmenn að hafa gegnt einhverju starfi við framkvæmd kosninga. Nægjanlegt verður að telja að viðkomandi hafi setið í kjörstjórn þótt ekki væri nema í eitt sinn. Ekki er nauðsynlegt að starfið sé einvörðungu á sviði kosninga og mundi nægja að viðkomandi hefði starfað hjá embætti sýslumanns eða hjá Þjóðskrá Íslands að því tilskildu að hann eða hún hefði þar fengið við störf tengd kosningum. Þá verður ekki gerð sú krafa að starfið sé á vegum hins opinbera og kæmi því til greina að einstaklingar sem hefðu verið umboðsmenn framboðslista tækju sæti í úrskurðarnefndinni. Á hinn bóginn nægir ekki að einstaklingur hafi verið á framboðslista, enda gera lögin ekki ráð fyrir að þeir hafi sérstakt hlutverk við sjálfa framkvæmd laganna nema í undantekningartilvikum. Ekki skiptir máli af hvaða kosningum, alþingiskosningum, forsetakjöri, sveitarstjórnarkosningum eða þjóðaratkvæðagreiðslum, viðkomandi hefur reynslu. Á hinn bóginn mundi einstaklingur ekki uppfylla skilyrðið sem aðeins hefði reynslu af framkvæmd kosninga sem ekki teljast almennar eða væru framkvæmdar á grundvelli laga, svo sem á vettvangi félaga eða frjálsra félagasamtaka, eða íbúakosninga um afmörkuð málefni sveitarfélags.

Í 2. mgr. eru taldar upp þær ákvarðanir sem unnt er að skjóta til úrskurðarnefndar kosningamála. Kæru út af gildi alþingiskosninga, þar á meðal um kjörgengi alþingismanna, koma til úrlausnar Alþingis í samræmi við fyrirmæli 46. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt gildandi lögum hafa sveitarstjórnir bæði samið kjörskrár og fjallað um athugasemdir kjósenda við þær. Með frumvarpinu er Þjóðskrá Íslands falið að semja kjörskrárnar og fjalla um athugasemdir en kjósendum síðan gert kleift að kæra niðurstöður Þjóðskrár Íslands til sérstakrar úrskurðarnefndar. Ákvarðanir um leiðréttingar á kjörskrá er unnt að taka alveg fram á kjördag og gera lögin ráð fyrir að lengd frests taki mið af því að unnt sé að framkvæma málsmeðferð samkvæmt lögnum áður en kjördegi lýkur. Kærufrestur vegna þessara ákvarðana er skammur eða sólarhringur frá því að Þjóðskrá Íslands tekur ákvörðun. Á hinn bóginn er ekki kveðið á um það hvenær úrskurðarnefndin skuli hætta að taka við kærur. Nefndinni ber því að taka við öllum þeim kærur sem berast á kjördag og gera það sem unnt er til að úrskurða um þær áður en honum lýkur. Þegar kjörfundi lýkur hafa kærendur ekki lengur lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn um kröfu sína og ber þá að vísa þeim kærur sem eftir standa frá nefnd-

inni. Synjun Þjóðskrár Íslands á umsókn kjósanda um að verða tekinn á kjörskrá skv. 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins er einnig kæránleg til úrskurðarnefndarinnar, sbr. 1. tölul. 2. mgr. greinarinnar. Í slíkum tilvikum á kjósendi einn rétt á að kæra synjun Þjóðskrár Íslands til nefndarinnar.

Í 2. tölul. 2. mgr. er vísað til heimildar 45. og 46. gr. frumvarpsins til að kæra ákvarðanir landskjörstjórnar, þegar um alþingiskosningar er að ræða, og yfirkjörstjórna sveitarfélaga, í tilviki sveitarstjórnarkosninga, um gildi framboðslista og önnur atriði sem ber að fjalla um samkvæmt þeim ákvæðum. Reynt getur á ýmsa þætti hvað þetta varðar. Fyrst og fremst kunna umboðsmenn lista að kæra ákvarðanir um gildi framboðslista en ekki er unnt að útiloka að aðrir umboðsmenn kæri ákvarðanir um að framboðslisti sé gildur. Samkvæmt 54. gr. eiga umboðsmenn stjórnmalasamtaka einnig rétt á að vera viðstaddir fundi landskjörstjórnar og yfirkjörstjórna sveitarfélaga. Kunna þeir að eiga rétt á að kæra einstakar ákvarðanir, t.d. ákvarðanir um það hverjum samtökum skuli telja einstaka framboðslista eða merkingu lista.

Í 3. tölul. 2. mgr. er vísað til 48. gr. um að heimilt sé að kæra ákvarðanir yfirkjörstjórnar sveitarfélags um kjörgengi framþjóðenda í sveitarstjórnarkosningum. Í 25. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna segir að yfirkjörstjórn úrskurði um kjörgengi og úrskurði hennar megi skjóta til sveitarstjórna. Úrskurði sveitarstjórna má síðan kæra á sama hátt sem fyrir er mælt í 93. gr. laganna ef úrskurður fellur um að fulltrúaeftni hafi misst kjörgengi. Í 93. gr. er mælt fyrir um fyrirkomulag kosningakæra vegna sveitarstjórnarkosninga. Þær skulu sendar til sýslumanns sem skipar þriggja manna nefnd til að úrskurða um kæruefnið. Þeim úrskurði er síðan hægt að skjóta til ráðuneytisins. Lagt er til að fyrirkomulag 93. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna verði ekki lengur viðhaft og að úrskurðarnefnd kosningamála taki við verkefnum skv. 25. gr. laganna.

Í 4. tölul. er kveðið á um að ákvörðunum landskjörstjórnar um gildi framboðs til forsetakjörs megi skjóta til úrskurðarnefndarinnar, sbr. einnig 2. mgr. 50. gr. frumvarpsins.

Í 5. og 6. tölul. 2. mgr. segir að kærur vegna ólögmetis sveitarstjórnarkosninga, forsetakjörs og þjóðaratkvæðagreiðslna komi til úrlausnar hjá úrskurðarnefnd kosningamála. Vísað er til umfjöllunar um 128. og 129. gr. fyrir nánari skýringar.

Í 7. tölul. 2. mgr. segir að heimilt sé að vísa kærur vegna íbúakosninga, sem haldnar eru á grundvelli 107. gr. sveitarstjórnarlaga, til úrskurðarnefndar kosningamála. Kærur vegna íbúakosninga sæta sams konar meðferð og kærur vegna sveitarstjórnarkosninga samkvæmt núgildandi lögum, þ.e. sýslumaður skipar þriggja manna nefnd til að úrskurða um kæruefnið. Þeim úrskurði er síðan hægt að vísa til dómsmálaráðuneytis. Hér er lagt til að úrskurðarnefnd kosningamála verði falið að leysa úr kærur vegna íbúakosninga. Gera má ráð fyrir að þessar kærur lúti einna helst að framkvæmd kosninga og því hagkvæmt að úrskurðarnefnd, þar sem þekking og samræming á kosningaframkvæmd mun byggjast upp, leysi úr þeim.

Í 8. tölul. 2. mgr. segir að heimilt sé að vísa til úrskurðarnefndar kosningamála ákvörðunum sem landskjörstjórn tekur samkvæmt öðrum lögum.

Samkvæmt 140. gr. frumvarpsins gilda stjórnarsýslulög, nr. 37/1993, um meðferð mála fyrir úrskurðarnefndinni. Svo sem almennt á við er unnt að leita til dómstóla vegna úrskurða nefndarinnar en það á raunar við um þær ákvarðanir sem unnt er að kæra til nefndarinnar. Ákvörðun málsaðila um að bera ákvarðanir stjórnvalda skv. 2. mgr. undir dómstóla frestar ekki réttaráhrifum þeirra. Loks er áréttað að úrskurðum nefndarinnar verði ekki skotið til annars stjórnvalds. Ekki þykir nauðsynlegt að taka fram að kæra til úrskurðarnefndarinnar frestar ekki réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar enda er það meginreglan skv. 1. mgr. 29. gr. stjórnarsýslulaga.

Um skýringu ákvæðisins má að öðru leyti vísa til umfjöllunar í almennum athugasemdum frumvarpsins.

Um V. kafla, kjördagur.

Um 23. gr.

Ákvæðið byggist á 20. og 21. gr. laga um kosningar til Alþingis. Lagt er til að í stað þess að ráðherra auglýsi hvenær reglulegar alþingiskosningar fara fram verði landskjörstjórn falið þetta verkefni.

Merking orðanna „þó að einstöku kosningar hafi ekki farið fram á þeim degi“ var rædd sérstaklega í starfshópnum en í lögskýringargögnum er ekki að finna skýr rök fyrir þessum málslið 1. mgr. 20. gr. laga um kosningar til Alþingis. Samkvæmt ákvæðinu skulu upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðamótum, þ.e. hafi alþingiskosningar farið fram annan laugardag í apríl skulu næstu reglulegu kosningar haldnar annan laugardag í apríl að fjórum árum liðnum. Liðurinn „þó að einstöku kosningar hafi ekki farið fram á þeim degi“ verður að skýra með þeim hætti að átt sé við að ekki sé nauðsynlegt að kosningar fari fram sama mánaðardag og þær voru haldnar fjórum árum fyrr. Er ekki talið að þetta bæti neinu við 45. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um að upphaf og lok kjörtímabils miðist við sama vikudag í mánuði talið frá mánaðamótum. Er því lagt til að málsliðurinn falli brott en með því er ekki verið að breyta þeirri framkvæmd sem tíðkast hefur.

Í 21. gr. laga um kosningar til Alþingis segir að nú sé Alþingi rofið og ákveði forseti Íslands þá kjördag. Í 4. mgr. er lögð til breyting þannig að verði þing rofið fari alþingiskosningar fram þann dag sem þingrofið tekur gildi. Er breytingin í samræmi við núgildandi framkvæmd þar sem þetta er ein og sama athöfnin, þ.e. þingrof er kjördagur. Áður töldust það tvær athafnir að rjúfa þing og boða kjördag (tvö forsetabréf).

Frá því að forsetabréf um þingrof er birt í A-deild Stjórnartíðinda og þar til kosning fer fram á kjördag geta liðið 44 dagar, þar sem kosningar eiga að fara fram áður en 45 dagar eru liðnir frá birtingu forsetabréfsins, sbr. 24. gr. stjórnarskrárinnar. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að framboðsfrestur renni út 36 dögum fyrir kjördag, sbr. 36. gr., og að landskjörstjórn birti auglýsingu um framboðslista 30 dögum fyrir kjördag, sbr. 47. gr. Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar skal samkvæmt frumvarpinu hefjast í síðasta lagi 29 dögum fyrir kjördag, sbr. 68. gr. Venjulega er aðdragandi þingrofs nokkur, eins og var við alþingiskosningarnar 2009. Þá var þing rofið 13. mars 43 dögum fyrir kjördag sem var 25. apríl. Við kosningarnar 2016 var þing rofið 20. september 39 dögum fyrir kjördag sem var 29. október. Við kosningar 2017 var þing rofið 18. september 40 dögum fyrir kjördag sem var 28. október. Fallast má að óbreyttu á að knappur tími sé frá því að forsetabréf um þingrof er birt og til loka framboðsfrests, hið mesta átta dagar samkvæmt stjórnarskrárákvæðinu. Í ljósi þess að aðdragandi þingrofs hefur í raun verið lengri en 24. gr. stjórnarskrárinnar mælir fyrir um þykir ekki þörf á að gera breytingar á 36. gr. um framboðsfrest vegna þessa. Þó skal bent á að nefnd á vegum forsetisráðherra vinnur að frumvarpi til heildarlaga um starfsemi stjórn málasamtaka. Kann niðurstaða nefndarinnar um það hvort stuðningsyfirlýsingum verði safnað við skráningu stjórn málasamtaka eða við framlagningu framboðslista eins og nú er að hafa áhrif á 36. og 39. gr. frumvarpsins. Verði niðurstaða nefndarinnar að mæla fyrir um að ekki sé þörf á stuðningsyfirlýsingum við skráningu stjórn málasamtaka heldur ákveðið að þær skuli fylgja framboðslistum, eins og nú er, er ljóst að taka þarf framboðsfrest, sbr. 36. gr. frumvarpsins, til endurskoðunar.



## Um 24. gr.

Ákvæðið byggist á 1. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Þar stendur að halda skuli sveitarstjórnarkosningar síðasta laugardag í maímánuði sem ekki ber upp á laugardag fyrir hvítasunnu. Óhentugt þykir að hafa kosningar svo seint að vori í ljósi þess að ný sveitarstjórn tekur þá til starfa um miðjan júní, rétt fyrir sumarleyfi. Starfshópurinn lagði til við Samband íslenskra sveitarfélaga að tímasetja kosningarnar í lok apríl en það var að mati sambandsins of nálægt páskum. Er því lagt til að sveitarstjórnarkosningar fari fram annan laugardag í maímánuði sem ekki ber upp á laugardag fyrir hvítasunnu. Beri kjördag upp á laugardag fyrir hvítasunnu er mælt fyrir um að honum verði flýtt um eina viku. Einnig er lagt til að í stað þess að ráðuneytið auglýsi sveitarstjórnarkosningar verði landskjörstjórn falið það verkefni. Eins og segir í 3. mgr. er kjörtímabil sveitarstjórnar fjögur ár og tekur nýkjörin sveitarstjórn við störfum 15 dögum eftir kjördag, sbr. 1. mgr. 12. gr. sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011.

## Um 25. gr.

Ákvæðið byggist á 3. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands. Starfshópurinn ræddi töluvert þau óþægindi sem fylgja því að halda kosningar að sumri. Oft hefur reynst erfitt að fá fólk til að starfa við kosningar á þeim tíma vegna sumarleyfa. Ákvæði 6. gr. stjórnarskrárinnar mælir fyrir um að forsetakjör skuli fara fram í júní- eða júlímánuði. Í því ljósi leggur starfshópurinn til að forsetakjör verði eins snemma og unnt er, þ.e. fyrsta laugardag í júnímánuði. Beri forsetakjör upp á laugardag fyrir hvítasunnu skal þó kjósa viku síðar. Ef tækifæri gefst til að breyta stjórnarskrá að þessu leyti væri hægt að flýta forsetakosningum enn frekar og halda þær t.d. í aprilmánuði. Einnig er lagt til að í stað þess að ráðuneytið auglýsi forsetakosningar verði landskjörstjórn falið það verkefni.

## Um 26. gr.

Ákvæðið er samhljóða 4. og 5. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna með þeirri einu breytingu að lagt er til að ráðuneytið ákveði ekki kjördag þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar og sjái um auglýsingar allra atkvæðagreiðslna heldur skuli landskjörstjórn hafa það verkefni með höndum.

## Um VI. kafla, kjörskrár.

Í VI. kafla frumvarpsins er að finna ákvæði um kjörskrárgerð. Hér er lagt til að miðlæg vinnsla kjörskrár verði hjá Þjóðskrá Íslands, að meginreglan verði sú að kjörskrá sé rafræn og mælt fyrir um aðgang stjórnmalasamtaka að kjörskrá. Ákvæði laga um kosningar til Alþingis og laga um kosningar til sveitarstjórna eru sambærileg að því er viðkemur fyrirkomulagi kjörskráa. Lög um framboð og kjör forseta Íslands og lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna vísa nú til laga um kosningar til Alþingis um tilhögun kjörskráa.

## Um 27. gr.

Samkvæmt 22. gr. gildandi laga um kosningar til Alþingis skulu sveitarstjórnir gera kjörskrár, þegar boðað hefur verið til kosninga, á grundvelli svokallaðra kjörskrárstofna sem Þjóðskrá Íslands lætur þeim í té. Með frumvarpinu er Þjóðskrá Íslands alfarið falið það verkefni að útbúa kjörskrár.

Samkvæmt frumvarpinu verður skýrar kveðið á um það tímamark sem miða skal kjörskrá við en gert er í gildandi lögum, sbr. 2. mgr. greinarinnar. Inntak hennar um viðmiðunardag kjörskrár tekur til þess lögheimilis kjósanda sem miða skal kjörskrá við. Með ákvæðinu er þannig skýrt tekið fram að þegar kjósanda er ráðað á kjörskrá skuli miðað við lögheimili hans

á því tímamarki sem kveðið er á um í ákvæðinu. Tekur viðmiðunarmark ákvæðisins þar af leiðandi ekki til athúða sem varða kosningarrétt, sbr. 3. og 4. gr. frumvarpsins. Ber Þjóðskrá Íslands til að mynda ekki að taka mið af viðmiðunardegi í skilningi 2. mgr. við mat á því hvaða kjósendur hafa uppfyllt aldurskilyrði kosningarréttar, enda nægir að fyrirséð sé að kjósendur nái þeim aldri á kjördag.

Samkvæmt frumvarpinu verður skýrlega kveðið á um í lögum að kjörskrá skuli miðast við lögheimilisskráningu kjósenda í þjóðskrá kl. 12 á hádegi 33 dögum fyrir kjördag. Þeir sem flytjast milli kjördæma eða kjördeilda eftir áðurgreindan tíma skuli þá teknir á kjörskrá þar sem þeir voru skráðir með lögheimili á viðmiðunartímamarkinu. Kjósandi getur þar af leiðandi ekki krafist þess að verða tekinn á kjörskrá ef flutningur hans fór fram eða var tilkynntur á kjörskrá eftir viðmiðunartímamarkið. Ákvörðun um það hvar kjósandi skal vera á kjörskrá ræðst af því sem skráð er í íbúaskrá. Skilyrði þessa eru þá annars vegar að efnislegar forsendur lögheimilisskráningar séu fyrir hendi á viðmiðunardegi og hins vegar að tilkynning um nýtt lögheimili hafi verið send og hún borist Þjóðskrá Íslands fyrir þann tíma.

Í frumvarpinu er kveðið á um að viðmiðunardagur kjörskrár sé 33 dögum fyrir kjördag, en í gildandi lögum um kosningar til Alþingis miðast viðmiðunardagurinn við fimm vikur eða 35 daga. Í kosningum til sveitarstjórna, við þjóðaratkvæðagreiðslur og við kjör forseta Íslands er viðmiðunardagur kjörskrár þremur vikum fyrir kjördag eða 21 degi fyrr. Þar sem kjördagur er laugardagur þykir heppilegra að viðmiðunardagurinn sé virkur dagur. Séu kosningar haldnar á laugardegi ber viðmiðunardag kjörskrár upp á mánudegi um það bil fimm vikum fyrir kosningar. Í samræmi við frumvarpið að öðru leyti er fresti og tímaákvörðunum lýst í dögum en ekki vikum.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um þá meginreglu að kjörstjórnir skuli notast við rafræna kjörskrá við atkvæðagreiðslu á kjörfundi. Í undantekningartilfellum er heimilt að nota prentaða kjörskrá, sbr. 35. gr. frumvarpsins.

Í núgildandi lögum er ekki að finna ákvæði um til hvaða persónuupplýsinga kjörskrá tekur til. Þykir því rétt að bæta úr því og kveða á um í 4. mgr. að í kjörskrá skuli skrá nöfn kjósenda, kennitölu, lögheimili, kyn og ríkisfang. Eingöngu er notast við upplýsingar um ríkisfang kjósenda í sveitarstjórnarkosningum og þá í þeim tilfellum sem hinn erlendi ríkisborgari er á kjörskrá. Kjósendum er raðað á kjörskrá eftir kjördeild og kjörstað.

5. mgr. byggist á 2. mgr. 22. gr. laga um kosningar til Alþingis og 2. másl. 4. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

#### Um 28. gr.

Ákvæði 1. mgr. er efnislega hið sama og ákvæði gildandi 1. mgr. 23. gr. laga um kosningar til Alþingis um hverja skuli taka á kjörskrá.

Í 2. mgr. er fjallað um hvernig taka skal kjósendur á kjörskrá í þeim tilvikum þar sem lögheimili var síðast skráð í Reykjavík. Kemur fram sama regla og í 2. mgr. 23. gr. gildandi laga um kosningar til Alþingis. Þar sem Reykjavík er skipt í tvö kjördæmi sem eru því sem næst jafnstór með tilliti til fjölda kjósenda ber nauðsyn til að skipta þessum hópi, svo og öðrum óstaðsettum í Reykjavík, milli kjördæmanna. Miðar skiptingin við fæðingardag og hefur hún tryggt tiltölulega jafna aldursdreifingu innan hvors hópsins. Viðbót við gildandi ákvæði er að kveðið er á um hvernig fara skuli með þá sem hafa skráð lögheimili hjá utanríkisþjónustunni en í framkvæmd hafa þeir verið teknir á sama hátt á kjörskrá og þeir sem eru „óstaðsettir“ í Reykjavík. Í stað þess að tala um „óstaðsetta“ í Reykjavík er lagt til að talað verði um þá sem hafa „ótilgreint“ lögheimili í Reykjavík. Vegna ábendinga sem komu fram í umsagnarferli frumvarpsins hefur í 2. mgr. verið skotið inn dagsetningum mánaða svo að ljóst sé við hvað sé átt með fyrri hluta mánaðar og síðari hluta mánaðar.

Í 3. mgr. segir að um kjörskrá til afnota við kjör forseta Íslands og í þjóðaratkvæðagreiðslu fari á sama hátt og við alþingiskosningar. Ákvæðið er samhljóða 1. mgr. 1. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands og 1. mgr. 2. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna.

Um 29. gr.

Ákvæðið er samhljóða 5. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna fyrir utan þá breytingu að nú skal kjörskrá liggja fyrir 33 dögum fyrir kjördag í stað þriggja vikna.

Um 30. gr.

Samkvæmt 25. gr. gildandi laga um kosningar til Alþingis skal ráðuneytið eigi síðar en tólf dögum fyrir kjördag birta í Ríkisútvarpi, þ.e. hljóðvarpi og sjónvarpi, og dagblöðum auglýsingu um framlagningu kjörskráa. Sambærilegt ákvæði er að finna í 8. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Með frumvarpinu er lagt til að það verði Þjóðskrár Íslands að auglýsa að kjörskrár hafi verið gerðar en ekki ráðuneytis eins og er samkvæmt gildandi lögum. Skal það gert jafnskjótt og Þjóðskrár Íslands hefur lokið við gerð kjörskrár og eigi síðar en 30 dögum fyrir kjördag. Er því miðað við að kjörskrá sé tilbúin fyrr en samkvæmt gildandi lögum. Auglýst skal í Stjórnartíðindum og fjölmiðlum. Ekki þykir rétt að mæla fyrir um hvar auglýsa skuli gerð kjörskrár heldur er Þjóðskrár Íslands eftirlátið að meta hverju sinni hvar árangursríkast sé að auglýsa þannig að auglýsingin nái til sem flestra kjósenda. Þá er í frumvarpinu kveðið á um að kjörskrá verði almenningi aðgengileg á vef Þjóðskrár Íslands og vef landskjörstjórnar en samkvæmt gildandi lögum hefur aðeins verið skylt að leggja kjörskrá fram almenningi til sýnis á skrifstofu sveitarstjórnar eða öðrum hentugum stað eigi síðar en tíu dögum fyrir kjördag, sbr. 26. gr. gildandi laga um kosningar til Alþingis.

Í 2. mgr. segir að Þjóðskrár Íslands afhendi sveitarstjórnnum kjörskrá með rafrænum hætti án endurgjalds að lokinni birtingu auglýsingar skv. 1. mgr. Gengið er út frá því að þá geti sveitarstjórn prentað kjörskrána kjósi hún að gera það en Þjóðskrár Íslands verður ekki lengur gert að útvega sveitarfélögum útprintaða kjörskrá. Þjóðskrár Íslands getur gefið út nánari leiðbeiningar um afhendingu kjörskrár til sveitarfélaga og rafrænan aðgang þeirra að kjörskrá. Gert er ráð fyrir að þar verði m.a. fjallað um öryggismál og afhendingarmáta, þ.e. afhendingu kjörskráa í heild sinni og hvernig sveitarstjórnir og aðrir sem annast framkvæmd kosninga fái aðgang að rafrænni kjörskrá og hvenær. Kjörskrár skulu vera aðgengilegar almenningi til skoðunar á skrifstofum sveitarstjórna eða öðrum hentugum stað eigi síðar en 21 degi fyrir kjördag. Mikilvægt er að almenningur hafi aðgang að kjörskrá sveitarfélagsins í heild, geti kynnt sér hverjir eru á kjörskrá og eftir atvikum gert athugasemdir við hana. Er það liður í frjálsum og lýðræðislegum kosningum. Hér þarf ekki að prenta út kjörskrár til að hafa til sýnis en t.d. væri hægt að veita almenningi aðgang að kjörskrá í tölvu á skrifstofu sveitarfélagsins eða á almenningsbókasafni.

Í 3. mgr. er kveðið á um reglugerð sem ráðherra skal setja að fengnum tillögum landskjörstjórnar. Skal þar nánar kveðið á um þær upplýsingar sem birta skal úr kjörskrá á vef landskjörstjórnar, hvort birta skuli upplýsingarnar á öðrum vef og um framlagningu kjörskrár.

Um 31. gr.

Ákvæðið er nýmæli og fjallar um aðgang stjórnmalasamtaka að kjörskrá. Samkvæmt ákvæðinu skal Þjóðskrár Íslands veita stjórnmalasamtökum, og frambjóðendum í forsetakjöri, rafrænan aðgang að kjörskrá í heild eða að hluta í aðdraganda kosninga sé þess óskað. Reglan tekur til þess þegar kjörskrá hefur verið gerð og tekur til stjórnmalasamtaka sem bjóða fram lista við kosningar og frambjóðenda í forsetakjöri. Aðgangur að kjörskrá í því formi sem hér

er lagt til tekur ekki til merkinga við kjósendur í kjörskrá á kjördegi. Um aðgang stjórnmalasamtaka eða umboðsmanna þeirra að upplýsingum um kosningaþátttöku einstakra kjósenda fer á hinn bóginn eftir 55. gr. frumvarpsins.

Gert er ráð fyrir því að stjórnmalasamtök, og frambjóðendur í forsetakjöri, fái rafrænan aðgang að kjörskránni óski þau þess. Ákvæðið er í samræmi við áralanga framkvæmd þar sem Þjóðskrá Íslands hefur látið stjórnmalasamtökum í té kjörskrárstofna. Í álitni stjórnar Persónuverndar 13. mars 2014 í máli nr. 2013/828 kemur á hinn bóginn fram að í lögum hafi skort heimild til þess að afhenda stjórnmalasamtökum kjörskrárstofna. Rétt er að bregðast við slíku og mæla nánar fyrir um afhendingu kjörskráa til stjórnmalasamtaka og frambjóðenda og kveða á um meðferð þeirra í samræmi við áralanga framkvæmd.

Að baki ákvæðinu býr sá tilgangur að gera stjórnmalasamtökum kleift að hafa eftirlit með framkvæmd kosninga enda eru þau mikilvægir þátttakendur í lýðræðinu. Er þá fyrst og fremst horft til þess að stjórnmalasamtök geti með aðgangi að kjörskrá sannreynt hverjir séu kjósendur. Þannig hefur tíðkast að stjórnmalasamtök aðstoði kjósendur við að komast að því hvort og þá í hvaða kjördæmi eða sveitarfélagi þeir hafi kosningarrétt. Einnig getur skipt máli að stjórnmalasamtök geti sett sig í samband við einstaklinga sem nýlega hafa öðlast íslenskan ríkisborgararétt eða kjósendur sem njóta kosningarréttar til sveitarstjórnar án þess að vera ríkisborgarar. Enn fremur hefur verið nefnt í þessu sambandi að stjórnmalasamtökum sé nauðsynlegt að hafa aðgang að kjörskrá til að meta gildi hvernar undirskriftar við söfnun meðmælenda með framboðum til að sannreyna hvort og þá í hvaða kjördæmi eða sveitarfélagi viðkomandi hefur kosningarrétt. Rétt er að benda á að víða hafa stjórnmalasamtök rétt til aðgangs að kjörskrá, til dæmis í Bretlandi.

Til viðbótar við framangreint þykir ekki ástæða til að hefta aðgang stjórnmalasamtaka að upplýsingum um kjósendur á kjörskrá að því leyti sem þau nota þær í því skyni að koma upplýsingum á framfæri við þá í aðdraganda kosninga. Í þeim tilgangi hafa stjórnmalasamtök einnig átt kost á því að fá afhenta límniða með heimilisföngum kjósenda. Þjóðskrá Íslands hefur jafnan gætt þess að ekki séu veittar upplýsingar um þá sem merktir eru á bannskrá þjóðskrár. Þá er einnig til þess að líta að ekki þykir rétt að aðstöðumunur sé milli stjórnmalasamtaka hvað varðar upplýsingar um mögulega kjósendur. Mikilvægt er að taka fram að meðferð stjórnmalasamtaka, og frambjóðenda í forsetakjöri, á kjörskrá verður að sjálfsgöngu að vera í samræmi við lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Að auki verður að gæta meðalhófs og ekki skal vinna með kjörskrárupplýsingar umfram það sem nauðsynlegt er miðað við tilgang vinnslunnar og sem áður var vísað til.

Tekið er fram að aðgangur að kjörskrá skuli afhentur án endurgjalds, svo og önnur gögn sem kunna að verða tilgreind í reglugerð. Óheimilt er að birta kjörskrána eða gögn úr henni sem og að miðla henni. Sérstaklega er áréttað að við vinnslu persónuupplýsinga samkvæmt ákvæðinu skulu stjórnmalasamtök uppfylla skilyrði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Að öðru leyti er gert ráð fyrir í 2. mgr. að ráðherra kveði nánar á um í reglugerð heimildir stjórnmalasamtaka og frambjóðenda til nýtingar kjörskrárgagna, meðferð þeirra á kjörskrá og lokun rafræns aðgangs að henni. Með nýtingu kjörskrárgagna er t.d. átt við aðgang stjórnmalasamtaka að prentuðum límniðum með nöfnum og lögheimili kjósenda, möguleika á samkeyrslu við önnur gögn og heimild til að fá kjörskrá hlutaða niður eftir kjördæmi eða eftir ákveðnum breytum eins og aldri og kyni.

#### Um 32. gr.

Í 27. gr. laga um kosningar til Alþingis og 9.–10. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna er fjallað um athugasemdir við kjörskrá en samkvæmt gildandi lögum hafa sveitarstjórnir tek-

ið slíkar athugasemdir til meðferðar. Með frumvarpinu er lagt til að Þjóðskrá Íslands fjalli um athugasemdir við kjörskrá og geri viðeigandi leiðréttingar. Gera má leiðréttingar fram á kjördag eins og samkvæmt gildandi lögum. Ákvarðanir Þjóðskrár Íslands um leiðréttingar á kjörskrá er unnt að kæra til úrskurðarnefndar kosningamála.

Í 2. mgr. eru taldar upp þær leiðréttingar sem Þjóðskrá Íslands er heimilt að gera á kjörskrárám en samkvæmt gildandi lögum hefur sveitarstjórnnum með almennum hætti verið falið það verkefni að gera „viðeigandi leiðréttingar“. Markmið breytinganna er að lögfesta skýrari reglur um það hvernig leiðrétta skuli kjörskrár auk þess að samræma verklag þar að lútandi.

Samkvæmt a-lið 2. mgr. er heimilt að leiðrétta kjörskrá ef stofnun hefur ekki skráð lögheimili kjósanda til samræmis við tilkynningu um flutning hans. Hafi Þjóðskrá Íslands þannig fengið tilkynningu um lögheimilisbreytingu fyrir viðmiðunardag kjörskrárinnar, en breytingin ekki skilað sér á kjörskrá, ber Þjóðskrá Íslands að breyta kjörskrá til samræmis við tilkynninguna. Er þannig miðað við að í umræddum staflíð felist sama regla og fram kemur nú í 3. mgr. 27. gr. laga um kosningar til Alþingis þess efnis að óheimilt sé að breyta kjörskrá vegna nýs lögheimilis nema flutningur hafi átt sér stað fyrir viðmiðunardag og tilkynning um nýtt lögheimili hafi borist Þjóðskrá Íslands til skráningar fyrir sama tíma. Verður kjörskrá því ekki leiðréttað hafi kjósandi óskað eftir flutningi lögheimilis síns eftir viðmiðunardag kjörskrár. Hafi kjósandi á hinn bóginn tilkynnt lögheimilisflutning fyrir viðmiðunardag en Þjóðskrá Íslands ekki uppfært íbúaskrá áður en kjörskrá var útbúin ber stofnuninni að bregðast við og leiðrétta kjörskrána.

Samkvæmt b-lið 2. mgr. skal Þjóðskrá Íslands leiðrétta kjörskrá ef stofnuninni berst vitneskja um andlát kjósanda. Þá skal stofnunin gera slíkt hið sama skv. c-lið ef henni berst vitneskja um að erlendur ríkisborgari hafi öðlast íslenskt ríkisfang eða að kjósandi hafi misst íslenskt ríkisfang. Reglurnar eru því þær sömu og fram koma í 4. mgr. 27. gr. laga um kosningar til Alþingis um að sveitarstjórn skuli fram á kjördag leiðrétta kjörskrá berist henni slík vitneskja. Varða þessir staflíðir báðir tveir að þessu leyti þá stöðu þegar kjósendur hafa misst kosningarrétt eða geta eðli málsins samkvæmt ekki kosið.

Að því er varðar c-lið 2. mgr. er að öðru leyti mælt fyrir um það nýmæli að breyta skuli kjörskrá hafi erlendur ríkisborgari öðlast íslenskt ríkisfang og þar með kosningarrétt. Hefur kjörskrárám hingað til verið breytt af þessum sökum á grundvelli almennrar heimildar sveitarstjórna til að leiðrétta kjörskrár. Skal í slíkum tilvikum miðað við lögheimilisskráningu hins nýja ríkisborgara á viðmiðunartíma kjörskrár án tillits til þess hvort viðkomandi var þá búsettur hér á landi eða ekki og hvert ríkisfang hans var.

Í d-lið 2. mgr. er kveðið á um að leiðrétta skuli kjörskrá ef Þjóðskrá Íslands berst vitneskja um að danskur ríkisborgari eigi rétt skv. 1. gr. laga nr. 18/1944 eins og henni var breytt með lögum nr. 85/1946. Skal þá taka kjósanda á kjörskrá þar sem lögheimili hans var á viðmiðunartíma kjörskrár.

Á hinn bóginn skal taka mið af nýju lögheimili íslensks ríkisborgara sem áður hefur misst kosningarrétt skv. 2. mgr. 3. gr. frumvarpsins og flust hefur til Íslands og skráð lögheimili sitt eftir viðmiðunardag kjörskrár. Skulu slíkir kjósendur teknir á kjörskrá í þeim sveitarfélögum þar sem lögheimili þeirra er þegar beiðni um leiðréttingu berst Þjóðskrá Íslands, sbr. e-lið 2. mgr. Sama regla á við ef íslenskur ríkisborgari hefur aldrei átt lögheimili á Íslandi en flyst til landsins eftir viðmiðunartíma kjörskrár.

Í f-lið 2. mgr. er Þjóðskrá Íslands loks veitt heimild til að leiðrétta kjörskrá ef stofnunin verður þess áskynja að villa hafi verið gerð við skráningu kjósanda við kjörskrárgerðina. Nauðsynlegt er að stofnuninni sé unnt að leiðrétta kjörskrá ef augljóst er að villa er í henni. Gætu slíkar villur einkum verið þær að kjósendur sem með réttu hefðu átt að fara inn á kjör-

skrá að teknu tilliti til íbúaskráningar þeirra á viðmiðunardegi hefðu af einhverjum ástæðum ekki verið teknir inn á kjörskrá. Til dæmis gæti hafa verið ranglega gengið út frá að tiltekin heimilisföng tilheyrðu öðrum kjördeildum, sveitarfélögum eða kjördæmum en raunin var eða farist fyrir að skrá kjósendur í kjörskrá. Heimildinni verður á hinn bóginn ekki beitt ef kjósendi telur að kjörskrá eigi að endurspeglar skráningu nýs lögheimilis hans eftir viðmiðunardag, enda væri þá ekki um villu í skráningu kjörskrár að ræða, sbr. ákvæði laganna um viðmiðunartíma.

Í 3. mgr. er fjallað um meðferð Þjóðskrár Íslands á beiðnum um leiðréttingu kjörskráa. Skal viðkomandi sveitarfélögum og kjósendum tilkynnt um leiðréttingar sem gerðar eru á kjörskrá og þau varða. Eðli málsins samkvæmt verður látnum kjósenda ekki tilkynnt um að kjörskrárskráningu hans hafi verið breytt en í öðrum tilvikum skal kjósendum tilkynnt um breytingar. Eftir því sem kostur er skal Þjóðskrár Íslands tilkynna kjósendum eða viðkomandi sveitarstjórnnum að borist hafi athugasemd við skráningu í kjörskrá áður en tekin er ákvörðun um leiðréttingu. Ákvæðið stendur því ekki í vegi að Þjóðskrár Íslands fjalli um athugasemdir við kjörskrá sem berast frá öðrum en kjósendum eða sveitarfélögum, til að mynda frá stjórn-málasamtökum.

Loks er í 4. mgr. áréttað að sveitarstjórn sé óheimilt að láta færa á prentuð kjörskráreintök sín aðrar leiðréttingar en þær sem Þjóðskrár Íslands hefur heimilað. Er með þessu áréttuð sú meginstefna frumvarpsins að miðað er við að kjörskrárgerðin, þ.m.t. leiðréttingar á henni, verði hjá Þjóðskrár Íslands. Gengið er út frá því að Þjóðskrár Íslands gefi út leiðbeiningar um hvernig leiðréttingar skuli færðar á prentuð kjörskráreintök sveitarstjórna.

#### Um 33. gr.

Í ákvæðinu er heimild til að kæra ákvarðanir Þjóðskrár Íslands um leiðréttingu kjörskrár til úrskurðarnefndar kosningamála. Bæði er unnt að kæra leiðréttingar og synjanir um leiðréttingar og geta bæði viðkomandi kjósendur og sveitarstjórnir kært ákvarðanir að því gefnu að kærandi sé ósammála niðurstöðu Þjóðskrár Íslands. Þá er ekki útilokað að aðrir en kjósendur eða sveitarstjórnir hafi nægjanlega hagsmuni af ákvörðunum Þjóðskrár Íslands til að eiga aðild að slíkum kærumálum. Verður t.d. að telja varhugavert að úrskurðarnefndin vísi frá kærnum stjórn-málasamtaka sem telja að skráning í kjörskrá sé röng, enda kunna þau að eiga óbeina hagsmuni af slíkum málum.

Kærufrestur er skammur eða einn sólarhringur frá dagsetningu ákvörðunar Þjóðskrár Íslands. Er því mikilvægt að stofnunin komi ákvörðunum skjótt á framfæri við þá kjósendur eða sveitarstjórnir sem mál varðar. Verður að tryggja að kjósenda eða sveitarstjórn hafi verið unnt að kynna sér ákvörðun áður en kærufrestur rennur út, enda kann að öðrum kosti að vera afsakanlegt að kæra berist að liðnum kærufresti, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga. Af þessum sökum er rétt að Þjóðskrár Íslands komi ákvörðunum sínum á framfæri rafrænt og leiti staðfestingar viðtakanda á móttöku áður en kærufrestur er liðinn.

Úrskurðarnefndin skal veita kæranda hæfilegan frest til að koma að frekari gögnum áður en hún fellir úrskurð í málinu. Ekki er gert ráð fyrir að öðrum sé veitt færi á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri, enda má ætla að afstaða þeirra liggi þegar fyrir vegna meðferðar málsins hjá Þjóðskrár Íslands. Telji úrskurðarnefndin á hinn bóginn ástæðu til standa ákvæði frumvarpsins því ekki í vegi að aflað sé frekari afstöðu Þjóðskrár Íslands eða eftir atvikum kjósenda eða sveitarstjórnar. Í umsagnarferli um tillögur frumvarpsins kom fram athugasemd um að setja ætti úrskurðarnefnd kosningamála tímamörk til að úrskurða um ágreining um ákvarðanir Þjóðskrár Íslands. Má hér vísa til skýringa við 2. mgr. 22. gr. frumvarpsins. Nauðsynlegt er að ákveðinn sveigjanleiki sé til staðar hvað þetta varðar enda ljóst að þegar kjör-

fundi lýkur hafa kærendur ekki lengur lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn kröfu sinnar. Verði tímamörk sett á afgreiðslu úrskurðarnefndar er hætta á að kæruréttur kjósenda verði takmarkaður um of til að greiða atkvæði.

#### Um 34. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um form kjörskrár. Fram til þessa hafa kjörskrár verið prentaðar og gefnar út með staðfestingu sveitarfélags en með frumvarpinu er lögð til sú breyting að kjörskrá verði að meginreglu rafræn. Í sjálfu sér er kjörskrá á Íslandi rafræn og hefur verið í áratugi 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 um atkvæðagreiðslur kjósenda. Þjóðskrá Íslands hefur unnið að verkefni um gerð rafrænnar kjörskrár en rafræn kjörskrá er eitt af markmiðunum í stefnu ríkis og sveitarfélaga um upplýsingasamfélagið 2013–2016.<sup>9</sup> Segir orðrétt í kaflanum um lýðræði: „Komið verði á rafrænni kjörskrá, rafrænum íbúakosningum og undirskriftasöfnunum í sveitarfélögum sem verði undanfari tilraunar með rafrænar sveitarstjórnarkosningar.“ Unnið hefur verið að hugbúnaði fyrir rafræna kjörskrá hjá Þjóðskrá Íslands en verkefnið hefur legið niðri vegna fjáskorts.

Töluvert hagræði getur verið fyrir kjósendur að kjörskrá sé rafræn og aðgengileg í öllum kjördeildum kjördæmis. Verða kjósendur þá ekki bundnir við að kjósa á tilteknum kjörstað eða á tiltekinni kjördeild kjördæmis heldur geta kosið þar sem hentugast er fyrir þá, að því tilskildu að þeir kjósi innan kjördæmis síns í alþingiskosningum. Ef rafræn kjörskrá er notuð við kosningar leiðréttir Þjóðskrá Íslands kjörskrána skv. 32. gr. frumvarpsins jafnóðum og ákvarðanir eru teknar. Með innleiðingu rafrænnar kjörskrár verður auðveldlega hægt að fá fram tölfræði um kjörsókn og hvernig hún dreifist á aldur og kyn og mun hún því einnig verða til mikils hagræðis fyrir starfsmenn yfirkjörstjórna.

Í 1. mgr. er kveðið á um að kjósendum sé heimilt að greiða atkvæði í öllum kjördeildum kjördæmis við alþingiskosningar, forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðslur. Kjósandi sem er á kjörskrá í kjördæmi mun því geta kosið í hvaða kjördeild kjördæmisins sem er. Eðli málsins samkvæmt munu kjósendur í Reykjavíkurborg kjördæmunum þurfa að kjósa í eigin kjördæmi, þótt rafræn kjörskrá verði notuð í sveitarfélaginu öllu, enda ekki unnt að blanda saman atkvæðum kjósenda tveggja kjördæma. Rafræn kjörskrá verður einnig meginreglan í sveitarstjórnarkosningum.

Í 2. mgr. er að finna sams konar ákvæði og í 1. mgr. sem tekur til aðstæðna í sveitarstjórnarkosningum.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um að Þjóðskrá Íslands ákveði gerð og útlit kjörskrár og útvegi sveitarfélögum viðeigandi hugbúnað til notkunar á rafrænni kjörskrá. Ákvæðið kemur í stað þeirrar reglu sem kemur fram í 24. gr. laga um kosningar til Alþingis sem fjallar um gerð kjörskrár. Það fellur í hlut sveitarfélaganna sjálfra að útvega þann tækjabúnað sem nauðsynlegur er til að nota kjörskrána. Felst í því einkum að í hverri kjördeild verður að vera tölva sem tengist rafrænni kjörskrá í gegnum netið.

Þá er gert ráð fyrir að ráðherra setji, að fengnum tillögum landskjörstjórnar og Þjóðskrár Íslands, reglugerð með nánari fyrirmælum um ýmis atriði, svo sem um öryggi, aðgangsheimildir, miðlun upplýsinga, kröfur sem gera skal til vélbúnaðar sem nota á við kosningar og

<sup>9</sup> *Vöxtur í krafti netsins – byggjum, tengjum og tökum þátt. Stefna ríkis og sveitarfélaga um upplýsingasamfélagið 2013–2016.* Vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2013/voxtur-i-krafti-netsins-b.pdf>.

hvernig bregðast skuli við bilunum eða truflunum á starfsemi rafrænnar kjörskrár. Mikilvægt er að slík reglugerð verði sett samtímis gildistöku laganna og áður en vinnsla persónuupplýsinga hefst svo að tryggja megi fullnægjandi öryggi þeirra. Í þeirri útgáfu rafrænnar kjörskrár sem Þjóðskrá Íslands hefur unnið að er stuðst við innskráningarpjónustu Ísland.is og er aðgangi að kerfinu stjórnað með svokölluðu umboðskerfi Ísland.is. Aðgangur að kerfinu verði með styrktum Íslykli eða rafrænum skilríkjum. Þjóðskrá Íslands hlaut í febrúar 2006 vottun frá Bresku staðlastofnuninni, BSI, samkvæmt ISO 27001:2005 staðlinum um stjórn upplýsingaöryggis og hefur haldið vottuninni síðan. Hinn 18. nóvember 2014 hlaut stofnunin vottun samkvæmt nýrri útgáfu staðalsins ISO/IEC 27001:2013. Skoðunarmenn BSI koma reglulega til að gera úttekt á starfseminni og fullvissa sig um að hún sé í samræmi við ákvæði staðalsins. Öflug gæðakerfi, byggð á viðurkenndum stöðlum, undir eftirliti óháðs aðila, eru sú leið sem stofnunin hefur valið til að tryggja eins og framast er unnt öruggt skráahald og skilvirka starfshætti. Þar sem tækninni fleygir stöðugt fram í síbreytilegu umhverfi er þessi nálgun á uppfyllingu gæða- og öryggiskrafna að mörgu leyti virkari aðferð til þess að tryggja öryggi upplýsinga og kerfa en að festa í reglugerð eða lagatexta tiltekna aðferðir. Hins vegar er það ljóst að til þess að viðhalda öryggisstigi er nauðsynlegt að festa í sessi reglubundnar úttektir á öryggisþættinum og væri því æskilegt að kveða í reglugerð á um að reglulegar öryggisúttektir af sérfróðum aðila skuli fara fram.

Efni 29. gr. laga um kosningar til Alþingis verður ekki að finna í lögum eftir samþykkt frumvarpsins en þar er nú fjallað um það hlutverk sýslumanns að gera nauðsynlegar ráðstafanir ef hann verður þess áskynja að kjörskrá hafi ekki verið samin eða lögð fram í tæka tíð. Ekki er talin þörf á slíku ákvæði.

#### Um 35. gr.

Þótt frumvarpið geri ráð fyrir að kjörskrá verði alls staðar rafræn þykir rétt að sveitarfélög geti sótt um undanþágu og fengið að notast við prentaða kjörskrá. Ástæður sem kunna að réttlæta að vikið sé frá meginreglunni um rafræna kjörskrá geta t.d. verið að tæknilega sé af einhverjum orsökum ómögulegt eða afar erfitt að notast við rafræna kjörskrá í sveitarfélagi. Kunna þá til að mynda að koma til skoðunar sjónarmið eins og að ekki sé unnt að tryggja rafræna tengingu við hinn miðlæga gagnagrunn á kjörstað. Við skýringu ákvæðisins verður að taka mið af því að um er að ræða undantekningu frá þeirri meginreglu að kjörskrá skuli vera rafræn og þurfa gild rök að vera að baki ákvörðun um að heimila að notuð sé kjörskrá á pappírformi.

Mælt er fyrir um að umsókn sveitarfélags skuli berast landskjörstjórn eigi síðar en 47 dögum fyrir kjördag og að nefndin skuli taka afstöðu til hennar eigi síðar en viku eftir það tíma-mark. Að því gefnu að kosið sé á laugardegi rennur umræddur frestur þá út á mánudegi tæpum sjö vikum annars vegar og tæpum sex vikum hins vegar fyrir kjördag. Umræddum fresti er ætlað að stuðla að því að fyrir liggi með góðum fyrirvara hvaða form verði á kjörskrá. Mælt er fyrir um að landskjörstjórn skuli heimilt að taka til meðferðar umsókn sem berst að liðnum fresti ef mjög veigamiklar ástæður mæla með því að fallist verði á hana. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að unnt sé að bregðast við ófyrirséðum atvikum og að ávallt sé unnt að grípa til þess að nota kjörskrá á pappírformi ef ljóst þykir eftir að tímafrestur er runninn út að alls ómögulegt sé að framkvæma kosningu með rafrænni kjörskrá. Eins og orðalag ákvæðisins gefur til kynna er um að ræða algjöra undantekningarheimild. Sérstaklega er tekið fram að sveitarfélag sem fengið hefur undanþáguna skuli sjá um prentun kjörskrár sem notuð verði við atkvæðagreiðslu á kjörfundi.



Rétt er að vekja athygli á að í ákvæði til bráðabirgða IV er fjallað um afsal kosningarréttar í kjördeild en það á ekki við um rafræna kjörskrá sem meginreglu eins og lagt er til í frumvarpinu. Ef aftur á móti sveitarfélag hefur fengið undanþágu til notkunar prentaðrar kjörskrár getur ákvæðið haft gildi.

Um VII. kafla, framboð til Alþingis og sveitarstjórnar.

Í kaflanum hefur ákvæðum um framboð við alþingiskosningar og ákvæðum um framboð í lögum um kosningar til sveitarstjórna verið steypst saman. Sérstakir kaflar eru um framboð til forsetakjörs og fyrirkomulag á kynningu þjóðaratkvæðagreiðslna.

Um 36. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um framboðsfrest en sambærilegt ákvæði er að finna í 30. gr. laga um kosningar til Alþingis, þar sem framboðsfrestur er 15 dögum fyrir kjördag, og 21. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, þar sem framboðsfrestur er þrjár vikur fyrir kjördag. Eins og fram kom í almennum athugasemdum er með frumvarpinu lagt til að framboðsfresti verði flýtt og að hann verði settur 36 dögum fyrir kjördag. Framboðsfrestur renni því út á föstudegi rúmlega fimm vikum fyrir kjördag, að því gefnu að kosið sé á laugardegi. Gert er ráð fyrir að framboð verði afhent á eyðublaði sem landskjörstjórn hefur staðfest samkvæmt reglugerð sem ráðherra setur, sbr. 1. mgr. 41. gr. frumvarpsins. Er þetta til að fyrirbyggja annmarka á framboðum og einfalda vinnu stjórnmalasamtaka, yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar. Í 2. mgr. er sérstaklega tekið fram að við alþingiskosningar tekur landskjörstjórn á móti framboðum en yfirkjörstjórn við sveitarstjórnarkosningar.

Um 37. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um tilkynningu framboðs. Í 1. mgr. segir að á framboðslista, og þá átt við fyrir alþingis- og sveitarstjórnarkosningar, skuli vera að minnsta kosti jafnmörg nöfn frambjóðenda og kjósa á í hvert skipti, en aldrei fleiri en tvöföld sú tala. Er þetta sú regla sem mælt er fyrir um í 1. másl. 1. mgr. 26. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Samkvæmt 31. gr. laga um kosningar til Alþingis segir að á framboðslista skuli vera nöfn tvöfalt fleiri frambjóðenda en nemur þingsætum í kjördæminu, hvorki fleiri né færri. Í samhengi norrænnar kosningalöggjafar er þessi fjöldi frambjóðenda einstakur. Í Noregi skal fjöldi frambjóðenda á lista fyrir þingkosningar vera jafn þeim fjölda sem kjósa á en heimilt er að bæta við sex nöfnum á listann. Í Finnlandi skal fjöldi frambjóðenda á lista, í kosningabandalagi eða á sameiginlegum lista fyrir þingkosningar vera að hámarki fjórtán í hverju kjördæmi (ef kjósa á fleiri þingmenn en fjórtán í kjördæmi má heildarfjöldi frambjóðenda ekki vera umfram þann fjölda sem kjósa á). Í danskri og sænskri kosningalöggjöf verður ekki séð að sett séu skilyrði um fjölda frambjóðenda á listum. Að mati starfshópsins er krafa laga um kosningar til Alþingis um tvöfaldan fjölda frambjóðenda miðað við þingsæti í kjördæmi fram úr hófi. Því er lagt til að kröfur um fjölda frambjóðenda verði samræmdar við reglu sveitarstjórnarlaga. Ætti þetta að auðvelda nýjum stjórnmalasamtökum framboð og létta á umsýslu landskjörstjórnar við yfirferð framboðslista fyrir alþingiskosningar.

Í framkvæmd hefur verið miðað við að nöfn frambjóðenda skuli rituð eins og þau eru skráð í þjóðskrá á hverjum tíma. Í 3. mgr. felst breyting á þessari framkvæmd. Áfram er byggt á framangreindri meginreglu, en á hinn bóginn er frambjóðanda heimilað að láta nafn sitt vera ritað á annan hátt en í þjóðskrá óski hann þess. Ljóst er að það getur skipt frambjóðendum miklu að þeir hafi möguleika til þess að fá nafn þeirra ritað með þeim hætti sem þeir eru vanir og eru þekktir undir, enda er slíkt allvel þekkt í framkvæmd. Með því að setja fram

almennar reglur um ritun nafna er stuðlað að samræmi milli og innan kjördæma og sveitarfélaga og ekki síst jafnræði á milli frambjóðenda.

Í 4. mgr. segir að frambjóðandi til Alþingis geti átt lögheimili í öðru kjördæmi en hann býður sig fram í. Þykir rétt að kveða sérstaklega á um þessa venju, sem skapast hefur við alþingiskosningar, í kosningalögum.

Samkvæmt 1. mgr. 42. gr. frumvarpsins meta landskjörstjórn, við alþingiskosningar, og yfirkjörstjórn, við sveitarstjórnarkosningar, hvort uppfyllt séu skilyrði framboðs skv. 37. gr.

#### Um 38. gr.

Ákvæðið er óbreytt frá 51. gr. laga um kosningar til Alþingis og þar segir að kosning falli ekki niður þó að einungis einn listi sé í kjöri. Um er að ræða sérreglu sem gildir við alþingiskosningar. Komi fram einn framboðslisti við sveitarstjórnarkosningar er sá listi sjálfkjörinn, sbr. 3. mgr. 46. gr. frumvarpsins. Skv. 122. gr. frumvarpsins er sjálfkjörið komi einungis einn frambjóðandi fram í forsetakjöri. Telja verður að litlir möguleikar séu á því að einungis einn framboðslisti komi fram í kjördæmi fyrir alþingiskosningar. Tilgangur ákvæðisins er annars vegar að gæta að réttindum kjósanda, sem getur strikað út nafn frambjóðanda á lista og breytt nafnaröð á lista, sbr. 83. gr. frumvarpsins, og hins vegar að úthluta jöfnunarsætum.

#### Um 39. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um þau gögn sem skulu fylgja framboðslista sem sendur er landskjörstjórn við alþingiskosningar, eða yfirkjörstjórn við sveitarstjórnarkosningar. Er að hluta til um að ræða reglur sem þegar er að finna í gildandi lögum en einnig nokkur nýmæli.

Samkvæmt a-lið 1. mgr. skal framboðslista fylgja staðfesting á skráðu heiti og listabókstaf nýrra stjórnmalasamtaka. Forsætisráðherra skipaði nefnd 2019 um samningu frumvarps til heildarlaga um starfsemi stjórnmalasamtaka. Markmið slíkra laga er að skapa heildstæða lagaumgjörð um starfsemi stjórnmalasamtaka, svo sem um stofnun og skráningu, slit stjórnmalasamtaka og fjárhagslegt uppgjör við slit þeirra o.fl. Jafnframt er markmiðið með slíkum lögum að efla enn frekar lýðræðisleg vinnubrögð og gagnsæi í störfum stjórnmalasamtaka, tryggja sjálfstæða og lýðræðislega starfsemi þeirra og óheftan aðgang almennings að virku starfi stjórnmalasamtaka. Meðal annars þarf að kanna stöðu stjórnmalasamtaka gagnvart ákvæðum laga um persónuvernd. Starfshópurinn ræddi hvort frumvarp til kosningalaga ætti að innihalda ákvæði um skráningu stjórnmalasamtaka og listabókstafi þeirra en í ljósi þess að nefnd er að störfum um málið var fallið frá því. Er því gert ráð fyrir að ákvæði um skráningu stjórnmalasamtaka og listabókstafa verði að finna í frumvarpi til heildarlaga um starfsemi stjórnmalasamtaka.

Samkvæmt b-lið 1. mgr. skal hverjum framboðslista fylgja skrifleg yfirlýsing allra þeirra sem á listanum eru um að þeir hafi leyft að setja nöfn sín á listann. Sömu reglu er að finna í 1. másl. 1. mgr. 32. gr. laga um kosningar til Alþingis og 1. másl. 1. mgr. 22. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Samkvæmt c-lið 1. mgr. þarf að fylgja framboðslista tilkynning frá þeim stjórnmalasamtökum sem boðið hafa fram listann um það hverjir tveir menn séu umboðsmenn hans er taki við athugasemdum um ágalla sem kunna að vera á framboðinu. Um er að ræða nýtt ákvæði. Þar sem framboð hafa aðeins skamman frest til að bæta úr ágöllum á framboðum er mikilvægt að fyrir liggi hverjir umboðsmenn þeirra séu svo að unnt sé að koma boðum til þeirra jafnskjótt og afstaða landskjörstjórnar eða yfirkjörstjórnar liggur fyrir um annmarka á framboðum. Landskjörstjórn og yfirkjörstjórnnum er rétt að gæta að því þegar við móttöku fram-

boðslista hvort umboðsmanna sé getið. Ef umboðsmenn eru ekki tilgreindir eru frambjóðendur í aðalsætum hver um sig réttir umboðsmenn listans í samræmi við 53. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. eru talin upp þau gögn sem fylgja eiga framboðslista fyrir alþingiskosningar til viðbótar við gögn skv. 1. mgr. Skv. a-lið 2. mgr. skal framboðslista fylgja skrifleg yfirlýsing um stuðning við listann frá kjósendum í hlutaðeigandi kjördæmi. Í ákvæðinu kemur fram hvaða upplýsingar þurfi að koma fram um hvern og einn meðmælenda. Meðmælendur þurfa að vera á kjörskrá í kjördæmi sem viðkomandi listi er boðinn fram í. Vitaskuld þurfa meðmælendur úr Reykjavík að vera úr réttu kjördæmi eins og annars staðar. Þá skal fjöldi meðmælenda vera margfeldi af þingsætatalu kjördæmisins og talnanna 30 að lágmarki og 40 að hámarki. Sömu reglu er að finna í 1. mgr. 32. gr. laga um kosningar til Alþingis. Þingsætatala á að endurspeglar að einhverju marki fjölda kjósenda kjördæmis. Miða skal við heildarfjölda þingsæta, þ.e. bæði kjördæmasæti og jöfnunarsæti. Markmið reglunnar er að stuðla að því að full alvara sé að baki hverju framboði og það eigi sér einhvern raunverulegan hljómgrunn meðal kjósenda.

Samkvæmt b-lið 2. mgr. skal framboðslista fylgja yfirlýsing meðmælenda um fyrir hvaða stjórn málasamtök hann sé boðinn fram. Sama regla kemur fram í 2. mgr. 32. gr. laga um kosningar til Alþingis. Kveðið er á um réttaráhrif þess ef yfirlýsinguna vantar en þá skal litið svo á að listinn teljist sérstakt framboð.

Í 3. mgr. eru talin upp gögn sem skulu fylgja framboðslista fyrir sveitarstjórnarkosningar til viðbótar þeim sem talin voru í 1. mgr. og eru ákvæðin byggð á 1.–3. mgr. 22. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Í 4. mgr. er að finna ákvæði sem svarar til 3. mgr. 32. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Í 5. mgr. er að finna ákvæði sem nú eru í 33. gr. laga um kosningar til Alþingis og 4. másl. 1. mgr. 22. gr. og 2. mgr. 26. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Einnig er það nýmæli að finna í 5. mgr. að frambjóðendur á lista geta ekki verið meðmælendur hans. Rétt þykir að taka af skarið í löggjöf um þetta atriði þar sem þessi spurning hefur vaknað í aðdraganda kosninga. Enn fremur hefur sú spurning vaknað í framkvæmd hvort frambjóðandi á einum lista geti verið meðmælendi á öðrum framboðslista en eðli málsins samkvæmt getur það ekki gengið upp. Loks er á því byggt í frumvarpinu að fulltrúar í kjörstjórnnum geti ekki verið meðmælendur framboðslista og er tilgangur sá að auka samræmi og fagmennsku við framkvæmd kosninga.

Í 6. mgr. er að finna ákvæði samhljóða 4. mgr. 34. gr. laga um kosningar til Alþingis og 6. mgr. 22. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna fyrir utan að „heimildum“ hefur verið skipt út fyrir „skilyrðum“ eftir ábendingu frá Persónuvernd.

#### Um 40. gr.

Í 1. mgr. er að finna sömu reglu og er í 1. mgr. 35. gr. laga um kosningar til Alþingis og 4. mgr. 22. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Fyrsti másl. 2. mgr. um afturköllun meðmæla kjósenda byggist á 2. mgr. 35. gr. laga um kosningar til Alþingis og 5. mgr. 22. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Rétt þykir að kveða á um það hvenær frambjóðandi annars vegar og meðmælendi hins vegar geti í síðasta lagi afturkallað samþykki sitt svo að áhrif hafi á framboð.

Í 2. másl. 2. mgr. er að finna nýja reglu þess efnis að meðmæli sem safnað er til stuðnings framboði megi ekki nota í öðrum tilgangi. Sá tilgangur sem heimilt er að nota meðmælin til er aðeins að lýsa þeirri afstöðu meðmælenda gagnvart viðkomandi yfirkjörstjórn, auk landskjörstjórnar, að hann mæli með lista til framboðs. Er stjórn málasamtökum óheimilt að nota meðmælin sjálf sem samþykki meðmælendans fyrir því að hann teljist meðlimur samtakanna,

kynna nafn hans í kosningabaráttu sinni eða nota það í innra starfi sínu. Á hinn bóginn er ekkert því til fyrirstöðu að nota meðmæli í þessum tilgangi samþykki viðkomandi meðmælendur það sérstaklega og með skýrum hætti.

Hafi samþykki frambjóðanda til veru á lista eða yfirlýsing kjósenda um stuðning við framboðslista verið afturkölluð skal eyða henni, sbr. 3. mgr.

#### Um 41. gr.

Í ákvæðinu er mælt fyrir um hlutverk ráðherra við reglusetningu vegna meðferðar á framboðslistum. Ákvæðið byggist á 4. og 5. mgr. 32. gr. laga um kosningar til Alþingis. Markmið ákvæðisins er m.a. að tryggja samræmda framkvæmd landskjörstjórnar og yfirkjörstjórna og gefa þannig kost á að settar séu tilteknar reglur um það hvernig framboðslistar skuli úr garði gerðir að forminu til. Kann það að verða til að auðvelda yfirkjörstjórnnum og framboðum í senn að fullnægja kröfum laganna.

Í 2. mgr. er mælt fyrir að ráðherra setji að fengnum tillögum landskjörstjórnar reglugerð um form meðmæla fyrir framboðslista. Gengið er út frá því að meginreglan verði rafræn söfnun meðmæla á eyðublöðum eða viðmóti sem Þjóðskrá Íslands lætur í té að danskri fyrirmynd. Slík rafræn söfnun meðmæla útilokar ekki heimildir kjósenda til þess að gefa meðmæli með öðrum hætti en rafrænum, þ.e. með hefðbundinni skriflegri stuðningsyfirlýsingu, enda er ekki ástæða til að takmarka möguleika kjósenda til að mæla með framboðum. Í umsagnarferli frumvarpsins var nýjum staflíð bætt við 2. mgr., b-lið, um að í reglugerð skuli mælt fyrir um tegund rafrænnar auðkenningar meðmælenda. Er það í samræmi við nýsamþykkt bráðabirgðaákvæði við lög um framboð og kjör forseta Íslands, sbr. 1. gr. laga nr. 30/2020. Mikilvægt er að framangreindar reglugerðir verði settar samtímis gildistöku laganna og áður en vinnsla persónuupplýsinga hefst svo að tryggja megi fullnægjandi öryggi þeirra.

#### Um 42. gr.

Í ákvæðinu er kveðið skýrt á um að það sé hlutverk landskjörstjórnar við alþingiskosningar og yfirkjörstjórnar við sveitarstjórnarkosningar að rannsaka framlögð gögn skv. 37. og 39. gr. frumvarpsins og ganga úr skugga um að uppfylltar séu tilskildar kröfur. Samsvarandi ákvæði 1. og 4. mgr. er ekki að finna í gildandi lögum. Í ljósi þess að landskjörstjórn mun nú taka við framboðum úr öllum sex kjördæmunum fyrir alþingiskosningar er sett inn heimild fyrir hana til að tilnefna fulltrúa í einstökum kjördæmum til að taka við framboðstilkynningum.

2. mgr. er samhljóða 1. og 2. mgr. 34. gr. laga um kosningar til Alþingis og 2. másl. 1. mgr. 26. og 1. mgr. 27. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

3. mgr. er samhljóða 3. mgr. 34. gr. laga um kosningar til Alþingis og 2. mgr. 27. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

#### Um 43. gr.

Í 37. og 45. gr. laga um kosningar til Alþingis og 30. og 33. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna er fjallað um andlát frambjóðanda. Er fyrirkomulagið þannig að andist frambjóðandi eftir að framboðsfrestur er liðinn má setja annan mann í stað hans á listann ef fullur helmingur meðmælenda listans krefst þess. Skal þá auglýsa breyttan framboðslista samkvæmt nánari reglum þar um.

Við endurskoðun ákvæðisins um andlát frambjóðanda var litið til norræns réttar. Í Noregi eru ekki lagaákvæði um þetta efni en í kosningahandbók sveitarstjórnar- og nútímavæðingarráðuneytisins (n. *Kommunal- og moderniseringsdepartementet*) segir að samráð skuli haft

við umboðsmenn lista og aðstandendur hins látna andist frambjóðandi eftir samþykkt framboðsfrests. Ef þessir aðilar óska þess að nafn frambjóðanda verði fjarlægt ætti að fara að þeim óskum hafi kjörseðlar ekki verið prentaðir. Ef kjörseðlar eru tilbúnir er litið til þess hvað raunhæft er að gera. Í Finnlandi er framkvæmdin sú að nafn látins frambjóðanda er fjarlægt af lista. Umboðsmönnum lista og stjórnálagastökum er skylt að gera viðvart um andlát frambjóðanda. Í Danmörku eru ekki lagaákvæði um andlát frambjóðanda en í kosningaleiðbeiningum segir að andist frambjóðandi fyrir kjördag fari best á því að kjörstjórn breyti kjörseðli og auglýsingu framboðslista.

Lagt er til að núverandi fyrirkomulagi verði breytt með það að markmiði að einföld og fyrirsjáanleg regla gildi þegar frambjóðandi andast eftir að framboðsfrestur er liðinn. Það verði því ekki í höndum t.d. meðmælenda, stjórnálagastöku eða aðstandenda hins látna að ákveða hvernig skuli fara með nafn hins látna á framboðslistanum. Þá verði einnig að hafa í huga rétt kjósenda til að fá réttar upplýsingar um þá sem eru á framboðslistanum og eru færir um að taka kosningu. Til þess að mæta þessum sjónarmiðum er til einföldunar og samræmis lagt til að andist frambjóðandi áður en kosning fer fram, en eftir að framboðsfrestur er liðinn, færi landskjörstjórn eða yfirkjörstjórn frambjóðendur upp um eitt sæti á listanum. Andist frambjóðandi áður en framboðsfrestur er liðinn er mögulegt fyrir stjórnálagastök að setja nýjan frambjóðanda á listann. Ef gengið hefur verið frá prentun kjörseðla áður en andlát ber að höndum þarf að taka afstöðu til þess hvort endurprenta eigi kjörseðla. Í þeim efnum verður að horfa til þess hversu margir dagar eru til kjördags og hvað raunhæft er að gera á þeim tíma. Sé slíkt ekki unnt verður að gera ráð fyrir því að landskjörstjórn eða yfirkjörstjórn eftir atvikum tilkynni opinberlega um andlátið. Rétt er að taka fram að framboðslisti sem hefur verið úrskurðaður gildur ógildist ekki þó að frambjóðendum hafi fækkað um einn vegna andláts.

#### Um 44. gr.

Ákvæðið byggist á 41. gr. laga um kosningar til Alþingis og 24. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna og fjallar um meðferð landskjörstjórnar og yfirkjörstjórnar á framboðslistum. Samkvæmt ákvæðinu skal landskjörstjórn við alþingiskosningar eða yfirkjörstjórn við sveitarstjórnarkosningar halda fund að liðnum framboðsfresti sem umboðsmönnum hlutaðeigandi stjórnálagastöku skal gefinn kostur á að sækja. Finnist galli á framboðslista skal viðkomandi umboðsmönnum gerð grein fyrir honum og þeim veitt færi á að laga hann. Skulu umboðsmenn fá frest til að leiðrétta listana og skal hann að jafnaði vera einn sólarhringur. Því næst kemur framboðslisti til ákvörðunar skv. 45. og 46. gr. frumvarpsins. Ágallar sem yfirkjörstjórn fjallar um eru einkum þeir sem lúta að formkröfum kaflans að öðru leyti, sbr. 36.–40. gr. frumvarpsins. Í ákvæðinu felst það nýmæli að tekið er fram að athugasemdir skuli tilkynntar umboðsmönnum skriflega en gert er ráð fyrir að tölvupóstur sé nægjanlegur í því tilliti. Mikilvægt er að kveðið sé á um þetta í lögum, enda þurfa umboðsmenn lista að hafa skýrar upplýsingar um annmarkana til að unnt sé að bæta úr þeim innan þess skamma tíma sem þeim gefst til að bæta úr.

Að því er viðkemur alþingiskosningum felst sú breyting í frumvarpinu að yfirkjörstjórn kjördæmis er ekki falið að úrskurða um hvort listi teljist ógildur heldur er landskjörstjórn falið það verkefni, sbr. 45. gr. frumvarpsins. Í ákvæðinu er því ekki að finna samsvarandi reglu og kemur fram í 3. másl. 41. gr. laga um kosningar til Alþingis um að yfirkjörstjórn skuli úrskurða um galla á framboðslistum. Frumvarpið gerir ráð fyrir að landskjörstjórn taki við framboðslistum og geri umboðsmönnum lista grein fyrir því ef ágallar finnast og úrskurði um gildi framboðslistanna. Orðalag ákvæðisins um að frestur framboða til að bæta úr ágöllum

á þeim skuli að jafnaði vera sólarhringur felur í sér að miðað skuli við að sólarhringsfrestur sé meginreglan og sérstakar aðstæður þurfi til að víkja frá honum, svo sem ef undirskrift frambjóðanda vantar og fyrirliggjandi er að ómögulegt er að afla hennar innan sólarhrings. Skal takmarka frávik svo sem unnt er. Af 45. gr. frumvarpsins leiðir á hinn bóginn að fram- lengdur frestur getur sjaldnast orðið lengri en tveir sólarhringar, og aldrei þrjú sólarhringar, enda skal landskjörstjórn funda með umboðsmönnum eigi síðar en þremur sólarhringum og fjórum stundum eftir að framboðsfrestur rennur út. Miðað við að kjördagur sé á laugardegi rennur framboðsfrestur út á föstudegi og skal þá halda fundinn þann sama dag. Degi síðar, yfirleitt á laugardegi, skal frestur framboða til að bæta úr ágöllum að jafnaði renna út.

Að því er viðkemur sveitarstjórnarkosningum er áfram gert ráð fyrir að yfirkjörstjórn sveitarfélags yfirfari framboðslista og úrskurði um gildi þeirra. Samsvarar efni 44. gr. frum- varpsins því 24. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna fyrir utan að 3. og 4. másl. 24. gr. færast í 46. gr. frumvarpsins.

#### Um 45. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um meðferð landskjörstjórnar á framboðslistum fyrir alþingiskosn- ingar. Ákvæðið svarar til 43. og 44. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Mun landskjörstjórn fjalla um það hvort framboð fyrir alþingiskosningar uppfylli skilyrði laga og úrskurða um gildi framboðslista, þ.e. hvort framboð hafi bætt úr mögulegum ágöllum. Úrskurðum landskjörstjórnar verður skotið til úrskurðarnefndar kosningamála. Er þetta breyt- ing frá því sem nú er, enda gera gildandi lög ráð fyrir að yfirkjörstjórn kjördæmis kunni að ógilda framboðslista og slíkum úrskurði kunni að verða skotið til landskjörstjórnar.

Sé miðað við að kjördagur sé á laugardegi ættu úrbætur framboða eftir könnun framboðs- lista að berast landskjörstjórn á laugardegi sem er degi síðar en sá föstudagur þegar fram- boðsfrestur rennur út. Metur landskjörstjórn hvort úrbæturnar séu fullnægjandi en leggur einnig mat á sömu atriði og yfirkjörstjórnir hafa þegar gert, sbr. a-lið 1. mgr. Í b-lið er að finna sömu fyrirmæli og í 2. másl. 1. mgr. 44. gr. laga um kosningar til Alþingis. Ákvæði c- og d-liðar svara til ákvæða 43. gr. laga um kosningar til Alþingis. Í e-lið er síðan nýtt ákvæði þess efnis að landskjörstjórn skuli gæta þess að samræmis sé gætt um framsetningu og frágang framboðslista, þar á meðal um ritun nafna frambjóðenda.

Í 2. mgr. er kveðið á um að þremur sólarhringum og fjórum stundum eftir að framboðs- frestur rennur út skuli landskjörstjórn eiga fund sem umboðsmenn framboða skuli boðaðir til. Sé kosið á laugardegi rennur framboðsfrestur út á hádegi á föstudegi og mundi landskjör- stjórn þá funda á mánudegi klukkan fjögur síðdegis. Umboðsmönnum er heimilt að kæra ákvarðanir landskjörstjórnar til úrskurðarnefndar kosningamála en kærufrestur er 20 klukku- stundir. Að öllu jöfnu mundi fresturinn því renna út á hádegi á þriðjudegi.

Landskjörstjórn er bæði ætlað að fjalla um ágalla sem fundið var að á fyrri stigum, sbr. 42. gr. frumvarpsins, og ágalla sem nefndin verður vör við á síðari stigum, sbr. 44. gr. frum- varpsins. Hvorki er gert ráð fyrir sérstökum andmælarétti framboða vegna annmarka sem landskjörstjórn uppgötvar á síðari stigum né gefst þeim kostur á að leiðrétta annmarkana fyrir nefndinni. Þess í stað er í 2. mgr. kveðið á um að úrskurðarnefnd kosningamála skuli þegar fjalla um slíka annmarka, að því gefnu að landskjörstjórn telji þá þess eðlis að hafna hafi átt viðkomandi lista.

#### Um 46. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um gildi framboðslista fyrir sveitarstjórnarkosningar og fylgir það sömu uppbyggingu og 45. gr. frumvarpsins um ákvarðanir um gildi framboðslista fyrir al-

þingiskosningar. Er byggt á 3. og 4. másl. 24. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna og 31. og 28. gr. sömu laga. Þriðja mgr. er samhljóða 29. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna með einni viðbót. Yfirkjörstjórn er heimilt að veita nýju framboði, sem kemur fram innan tveggja sólarhringa framlengds framboðsfrests, fjóra daga til viðbótar til að uppfylla skilyrði 39. gr. Gengið er út frá því að yfirkjörstjórn sveitarfélags úrskurði um gildi framboðslista fyrir sveitarstjórnarkosningar eftir að forkönnun er lokið skv. 42. gr. frumvarpsins. Að öðru leyti er vísað til skýringa við 45. gr. frumvarpsins.

#### Um 47. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um auglýsingu framboðslista og byggist það á 2. og 3. mgr. 44. gr. laga um kosningar til Alþingis og 32. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Orðalag ákvæðisins hefur verið einfaldað og sú breyting gerð að auglýsingar skuli birtar fyrir en nú er gert. Gert er ráð fyrir að í reglugerð ráðherra, sem hann setti að fengnum tillögum landskjörstjórnar, verði kveðið nánar á um efni auglýsinga, birtingarhátt og önnur atriði sem máli skipta. Er þannig gert ráð fyrir að í auglýsingu um framboðslista verði tilgreint: Bókstafur hvers lista, fyrir hvaða stjórnmalasamtök hann sé borinn fram, nöfn frambjóðenda í rétttri röð, lögheimili, kennitala og staða þeirra eða starfsheiti. Enn fremur má ákveða að landskjörstjórn birti framboðslista í sveitarstjórnarkosningum á vef sínum þannig að þeim yrði safnað saman á einn stað, til hægðarauka fyrir kjósendur, fjölmiðla og fleiri. Í slíkri reglugerð má jafnframt ákveða að landskjörstjórn birti í Ríkisútvarpinu (hljóðvarpi og sjónvarpi) auglýsingu um bókstaf hvers lista og fyrir hvaða stjórnmalasamtök hann er borinn fram, eins og tíðkast hefur við alþingiskosningar. Með slíku fyrirkomulagi er horfið frá því að tiltaka í löggjöf hvað þurfi að tilgreina í hvaða auglýsingu en gert ráð fyrir að reglugerðarákvæði byggist á eldri ákvæðum um þetta efni.

2. mgr. er samhljóða 3. mgr. 32. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

#### Um 48. gr.

Ákvæði 1. mgr. er samhljóða 36. gr. laga um kosningar til Alþingis og 46. gr. stjórnarskrárinnar þar sem kveðið er á um að Alþingi skeri úr um hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. Ákvæði 2. mgr. samsvarar 25. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna en lagt er til að sveitarstjórn og nefnd sýslumanns skv. 93. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna úrskurði ekki um kjörgengi frambjóðenda heldur verði það verkefni fengið í hendur úrskurðarnefnd kosningamála. Vísað er til almennra athugasemda frumvarpsins um breytta stjórnsýslu kosningamála fyrir nánari skýringar.

#### Um 49. gr.

Í ákvæðinu er að finna sérákvæði sem gilda eingöngu um sveitarstjórnarkosningar. 1. mgr. er samhljóða 19. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, 2. og 3. mgr. byggjast á 20. gr. sömu laga og 4. og 5. mgr. byggjast á 18. gr. laganna.

Í 5. mgr. er fjallað um heimild þess sem setið hefur í sveitarstjórn til að skorast undan endurkjöri. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins verður að líta svo á að varamenn í sveitarstjórn hafi ekki uppfyllt þegnskyldu sína og geti því ekki skorast undan endurkjöri.

Við samningu frumvarpsins komu hugtökin „bundin hlutfallskosning“, sem notað er í lögum um kosningar til sveitarstjórna, og „hlutbundin kosning“, sbr. 1. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar, til umfjöllunar. Ekki er litið svo á að merkingarmunur sé á þessum hugtökum. Í skýringum við 14. gr. frumvarps þess er varð að sveitarstjórnarlögum nr. 8/1986 (þskj. 54 í 54. máli á 108. löggjafarþingi) segir að orðin bundnar hlutfallskosningar séu notuð um „lista-

kosningar“. Þar sem hvorki er minnst á hlutbundnar kosningar í lögum um kosningar til Alþingis né í lögum um kosningar til sveitarstjórna hefur hugtakinu „bundin hlutfallskosning“ verið leyft að halda sér enda talið að það sé oftara notað en hlutbundin kosning.

Um VIII. kafla, framboð til forsetakjörs.

Um 50. gr.

Ákvæðið byggist á 4. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands. Framboðsfresti hefur verið breytt til samræmis við framboðskafla fyrir alþingis- og sveitarstjórnarkosningar og rennur út 36 dögum fyrir kjördag og framboð eru auglýst 30 dögum fyrir kjördag. Í stað þess að ráðuneyti taki á móti framboðum og auglýsir þau fær landskjörstjórn þau verkefni. Í 4. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands segir að með framboðstilkynningu skuli fylgja „nægileg tala meðmælenda og vottorð yfirkjörstjórna um að þeir séu kosningarbærir“. Óþarft þykir að yfirkjörstjórnir votti að meðmælendur forsetaefnis hafi kosningarrétt og er því lagt til að könnun á kosningarbærni meðmælenda verði lögð á framboðin. Um söfnun, form og meðferð meðmæla gilda sömu reglur og við alþingis- og sveitarstjórnarkosningar, sbr. 2. og 3. mgr. 41. gr. Þess má geta að Þjóðskrá Íslands hefur þróað sérstakt kerfi á Ísland.is til að yfirfara meðmælendalista vegna þessa. Fellur það í hlut landskjörstjórnar að yfirfara að framboð uppfylli öll skilyrði, sbr. 2. mgr., og ákvörðunum landskjörstjórnar að þessu leyti má skjóta til úrskurðarnefndar kosningamála. Vísað er til 5. gr. stjórnarskrárinnar um fjölda meðmælenda með framboðum en þar kemur fram að forsetaefni skuli hafa meðmæli minnst 1.500 kosningarbærra manna og mest 3.000.

Um 51. gr.

Ákvæðið er samhljóða 7. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands fyrir utan þá breytingu að lagt er til að landskjörstjórn taki við hlutverki Hæstaréttar.

Um IX. kafla, kynning vegna þjóðaratkvæðagreiðslna.

Um 52. gr.

Ákvæðið er að mestu samhljóða 6. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Í stað þess að Alþingi standi fyrir kynningu á málefni sem borið er undir þjóðaratkvæði skv. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins er lagt til að landskjörstjórn hafi það verkefni með höndum. Landskjörstjórn skal einnig setja nánari reglur um fyrirkomulag slíkra kynninga í stað forsætisnefndar Alþingis áður. Nú fer dómsmálaráðuneyti með kynningu þjóðaratkvæðagreiðslna sem haldnar eru á grundvelli 26. gr. stjórnarskrárinnar en verði frumvarpið að lögum fer landskjörstjórn með það verkefni. Þá hefur orðalag verið uppfært þannig að í stað þess að öllum heimilum í landinu verði send sérprentun laganna sem forseti synjaði staðfestingar verði landskjörstjórn gert að auglýsa lögum með tryggilegum hætti.

Um X. kafla, umboðsmenn stjórn málasamtaka.

Lagt er til að nýjum kafla, X. kafla, um umboðsmenn stjórn málasamtaka, verði bætt við kosningalagabálkinn. Að því er varðar umboðsmenn er að mestu um að ræða sömu ákvæði og heimildir og finna má í gildandi lögum. Þá eru með ákvæðunum að mestu áréttáðar reglur sem fram koma á margvíslegum stöðum í löggjöf. Í lögum um kosningar til Alþingis eru tvö ákvæði í sérstökum IX. kafla sem fjallar um umboðsmenn en að öðru leyti eru ákvæði um þá dreifð um lögin. Þykir æskilegt og aðgengilegra að þau séu, eftir því sem unnt er, á sama stað í lagatextanum svo sem leiðir af frumvarpinu. Með kaflanum fellur 23. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, um aðkomu umboðsmanna framboðslista að eftirliti með kosningum, niður



og nýi kaflinn gildir þannig um umboðsmenn framboðslista við alþingiskosningar og sveitarstjórnarkosningar sem og umboðsmenn við þjóðaratkvæðagreiðslur og umboðsmenn framboðenda í forsetakjöri.

Í lögum um kosningar til Alþingis er nú bæði gert ráð fyrir að einstakir listar eigi sér umboðsmenn sem gæta réttinda þeirra gagnvart yfirkjörstjórnnum og að stjórn málasamtök á landsvísu hafi umboðsmenn sem gæta réttinda þeirra fyrir landskjörstjórn. Þá er í gildandi lögum mælt fyrir um að í vissum tilvikum kunni að vera ástæða til að meðmælendur lista til nefni sérstaka fulltrúa til að gæta réttinda lista fyrir landskjörstjórn.

Með frumvarpinu er landskjörstjórn falið það hlutverk að úrskurða um gildi framboðslista fyrir alþingiskosningar og er því nauðsynlegt að umboðsmenn lista eigi þess kost að gæta réttinda listanna fyrir nefndinni. Á hinn bóginn er enn nauðsynlegt að kveðið sé á um rétt stjórn málasamtaka til að eiga sérstaka umboðsmenn á fundum landskjörstjórnar vegna ágreiningsefna sem varða samtökin á landsvísu. Af þessum sökum felur frumvarpið í sér að bæði umboðsmenn lista og stjórn málasamtaka eigi rétt á að sækja fundi landskjörstjórnar vegna yfirferðar á framboðslistum. Hins vegar gerir frumvarpið ekki ráð fyrir að listar eigi sér sérstaka meðmælendur og er því ekki ástæða til að mæla sérstaklega fyrir um umboðsmenn þeirra í þeim tilvikum svo sem gert er í gildandi lögum.

Í lok kaflans er að finna tvö sérákvæði, annars vegar um umboðsmenn við þjóðaratkvæðagreiðslur og hins vegar um umboðsmenn framboðenda í forsetakjöri. Ekki er talin þörf á viðveru umboðsmanna eða kjósenda við staðfestingu kosningaúrslita í óbundnum sveitarstjórnarkosningum þar sem talning atkvæða fer fram fyrir opnum dyrum.

#### Um 53. gr.

Ákvæðið byggist á 39. gr. laga um kosningar til Alþingis. Hverjum framboðslista skal fylgja skrifleg tilkynning oddvita listans til landskjörstjórnar eða yfirkjörstjórnar um það hverjir tveir menn séu umboðsmenn listans, ásamt skriflegu samþykki þeirra. Í gildandi lögum er kveðið á um að tilkynning um umboðsmenn framboðslista þurfi að koma frá öllum framboðendum listans. Þykir sú krafa of stíf og er því lagt til að oddviti listans tilkynni um umboðsmenn hans. Í gildandi lögum er ekki kveðið á um að umboðsmennirnir sjálfir samþykki að þeir gegni því hlutverki en það er lagt til í frumvarpinu. Ekki hefur þótt ástæða til að kveða á um skilyrði sem einstaklingur þurfi að uppfylla til að vera umboðsmaður framboðslista. Í 2. málsl. 1. mgr. er fjallað um hverjir teljist umboðsmenn lista tilgreini stjórn málasamtök ekki umboðsmenn eða umboðsmenn forfallast. Skulu þá framboðendur í aðalsætum hver um sig réttir umboðsmenn listans. Sömu reglu er nú að finna í 2. másl. 39. gr. gildandi laga og er hugsunin sú að tryggt sé að einhver geti komið fram fyrir hönd framboðs og gætt réttinda þess við framkvæmd kosninganna.

Í 2. mgr. er áréttaður réttur umboðsmanna til að vera viðstaddir fundi landskjörstjórnar og yfirkjörstjórnar um framboðslista eftir að framboðsfrestur rennur út, sbr. einnig 44. gr. frumvarpsins og möguleika þeirra á að leiðrétta framboðslista sem taldir eru gallaðir.

Yfirkjörstjórn sveitarfélags skal skv. 3. mgr. útbúa sérstök skilríki fyrir umboðsmenn samkvæmt nánari fyrirmælum landskjörstjórnar. Skulu umboðsmenn bera skilríkin við athafnir sínar. Umboðsmenn hafa umtalsverðar heimildir umfram almenning til að kynna sér gögn og framkvæmd kjörstjórna og er ástæða til að skýrt sé hvaða einstaklingar það eru sem fara með réttindi sem lögin fela umboðsmönnum.

Í 4. mgr. er áréttað að umboðsmenn skulu hlíta reglum kjörstjórna, yfirkjörstjórna og landskjörstjórnar, sbr. 6. másl. 1. mgr. 39. gr. laga um kosningar til Alþingis og 6. másl. 23. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Í framkvæmd hefur verið viðurkennt að umboðsmenn geti fengið menn sér til aðstoðar til að hafa eftirlit með framkvæmd kosninga en ekki hefur verið mælt fyrir um það í lögum. Með 5. mgr. er lagt til að festa framkvæmd þessa í lög. Samkvæmt ákvæðinu skulu umboðsmenn lista tilkynna yfirkjörstjórn sveitarfélags tímanlega um þá einstaklinga sem munu koma fram gagnvart kjörstjórnnum sem aðstoðarmenn umboðsmanna. Skal yfirkjörstjórn útbúa skilríki fyrir aðstoðarmenn sem skulu samræmast fyrirmælum landskjörstjórnar. Réttindi og skyldur aðstoðarmanna eru hinar sömu og umboðsmanna.

#### Um 54. gr.

Með ákvæðinu er áréttaður réttur umboðsmanna lista til að vera viðstaddir fundi landskjörstjórnar (í alþingiskosningum) og yfirkjörstjórna sveitarfélaga (við sveitarstjórnarkosningar) vegna yfirferðar framboðslista og heimild þeirra til að skjóta úrskurðum um ógilda framboðslista til úrskurðarnefndar kosningamála, sbr. 2. mgr. 45. gr. og 2. mgr. 46. gr. frumvarpsins. Auk þessa er kveðið á um í 2. mgr. að samhliða því að umboðsmönnum er gert kunnugt um úrskurð um ógildingu skuli þeim afhent afrit úrskurðarins ásamt afriti listans og vottorði um afhendingartímann. Er þetta mikilvægt vegna þess skamma kærufrests sem ákvæðið kveður á um.

Með frumvarpinu er landskjörstjórn falið að úrskurða um gildi framboðslista við alþingiskosningar en yfirkjörstjórn kjördæmis fer nú með það verkefni samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis. Af þessum sökum er í gildandi lögum ekki sérstaklega vikið að rétti umboðsmanna lista til að vera viðstaddir fundi landskjörstjórnar vegna yfirferðar á listum. Samhliða breytingunni er nauðsynlegt að umboðsmenn lista geti gætt réttinda listanna fyrir landskjörstjórn og er að þessu leyti um að ræða breytingu frá gildandi lögum. Í 3. mgr. er mælt fyrir um að stjórnmalasamtök sem boðið hafa fram lista eigi rétt á að hafa tvo umboðsmenn viðstadda fundi landskjörstjórnar. Er í raun um að ræða sömu reglu og fram kemur í 1. mgr. 40. gr. laga um kosningar til Alþingis.

#### Um 55. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um réttindi og skyldur umboðsmanna við atkvæðagreiðslu á kjörfundum og utan kjörfundar. Inniheldur lagagreinin ákvæði sem eru á við og dreif í gildandi lögum, sbr. einkum 5. másl. 39. gr. laga um kosningar til Alþingis, og 5. másl. 23. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, um rétt umboðsmanna til að vera viðstaddir kosningar á einstökum kjörstöðum. Það nýmæli er í greininni að áréttaður er réttur umboðsmanna til að sitja við borð í kjörfundarstofu auk þess sem kveðið er á um rétt þeirra til að fá afhentar kosningaleiðbeiningar, t.d. kosningahandbók verði af útgáfu á slíku riti. Þótt víðast hafi réttur umboðsmanna hvað þetta varðar verið virtur í framkvæmd þykir rétt að kveðið sé skýrt á um hann, enda hefur ýmsum kjósendum þótt umdeilanlegt að umboðsmenn væru viðstaddir í kjörfundarstofu. Með ákvæðinu er því að þessu leyti rennt styrkari stoðum undir möguleika umboðsmanna til að hafa mikilvægt eftirlit í kjörfundarstofu. Að sama skapi hefur ekki verið skýrlega kveðið á um rétt umboðsmanna til að vera viðstaddir atkvæðagreiðslu utan kjörfundar umfram það sem kemur fram í 39. gr. laga um kosningar til Alþingis. Með ákvæðinu er rétturinn áréttaður að þessu leyti og nær hann til allra utankjörfundaratkvæðagreiðslna en þó ekki póstkosningar og atkvæðagreiðslna í heimahúsum. Í ákvæðinu segir að umboðsmenn skuli hafa aðgang að kjörskrám í kjörfundarstofu. Í ljósi þess að stjórnmalasamtök geta fengið aðgang að kjörskrá fyrir kosningar, sbr. 30. gr. frumvarpsins, verða þeir að taka með sér tölvu í kjördeild vilji þeir nálgast kjörskrá á kjörfundi.

## Um 56. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um rétt umboðsmanna við ýmis tilefni við upphaf og lok kjörfundar. Umræddar reglur er einkum að finna í 72., 76. og 89. gr. laga um kosningar til Alþingis.

## Um 57. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um úrræði umboðsmanna ef þeir telja eitthvað athugavert við framkvæmd kosninga. Umræddar heimildir er nú einkum að finna í 94. gr. laga um kosningar til Alþingis.

## Um 58. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um réttindi umboðsmanna til að vera viðstaddir undirbúning og framkvæmd talningar. Ekki er með skýrum hætti í gildandi lögum kveðið á um að umboðsmenn eigi rétt á að vera viðstaddir móttöku á atkvæðakössum að því undanskildu að þeir hafa átt slíkan rétt þegar yfirkjörstjórn eða umdæmiskjörstjórn er viðstödd á kjörstað, sbr. 1. mgr. 96. gr. laga um kosningar til Alþingis. Ástæða þykir til að taka fram að umboðsmenn eigi rétt á að vera viðstaddir undirbúning talningar, svo sem þegar tekið er á móti atkvæðakössum og þeir opnaðir, þegar tekið er á móti öðrum kjörgögnum eða við flokkun atkvæða.

Svo sem kveðið er á um í gildandi lögum skulu umboðsmenn vera viðstaddir talningu. Umboðsmenn eiga rétt á að vera viðstaddir talningu atkvæða og eiga þess kost að fylgjast með framkvæmd hennar og uppgjöri, sbr. einnig 3. mgr. 100. gr. frumvarpsins. Mælir frumvarpið fyrir um sömu reglu og í gildandi 2. mgr. 98. gr. laga um kosningar til Alþingis um hvernig finna skuli staðgengla þegar umboðsmenn eru ekki viðstaddir talningu og þegar flokkun og talning atkvæða hefst fyrir lok kjörfundar, sbr. 2. mgr. 58. gr. frumvarpsins. Reglan er því annars eðlis en aðrar sem fjalla um réttindi umboðsmanna að því leyti að beinlínis er kveðið á um skyldu kjörstjórnar til að sjá til þess að einhver sé viðstaddur til að gæta réttinda framboðs. Þá felur reglan einnig í sér frávik frá þeirri reglu sem koma skal fram í nýrri 53. gr., sbr. 39. gr. laga um kosningar til Alþingis um staðgengla í forföllum umboðsmanna. Með frávikinu er ætlunin að tiltölulega auðvelt sé fyrir yfirkjörstjórn að finna staðgengla með skömmum fyrirvara.

## Um 59. gr.

Í 1. mgr. er mælt fyrir um sömu reglu og fram kemur í 1. mgr. 40. gr. laga um kosningar til Alþingis. Lagt er til í 2. mgr. að sama regla gildi við staðfestingu yfirkjörstjórnar sveitarfélags á kosningaúrslitum sveitarstjórnarkosninga.

## Um 60. gr.

Ákvæðið er samhljóða 2. mgr. 9. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna.

## Um 61. gr.

Ákvæðið fjallar um umboðsmenn frambjóðenda í forsetakjöri og er þar vísað til 53.–59. gr. frumvarpsins, að breyttu breytanda. Er það í samræmi við núverandi framkvæmd sem miðast við að umboðsmenn frambjóðenda í forsetakjöri njóti sömu réttinda og umboðsmenn við alþingiskosningar.

## Um XI. kafla, kjörgögn.

Með frumvarpinu er lagt til að einfalda kafla laga um kosningar til Alþingis og laga um kosningar til sveitarstjórna þar sem fjallað er um kjörgögn í samræmi við markmið laganna

um að færa lagatæknileg atriði í reglugerðir sem ráðherra setur. Landskjörstjórn fær hér einnig mörg verkefna sem ráðuneytið fer með nú.

Um 62. gr.

Ákvæðið byggist á 46. og 47. gr. laga um kosningar til Alþingis. Með frumvarpinu er lagt til að landskjörstjórn verði falið það verkefni að láta í té kjörgögn við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar í samræmi við breytta stjórnslu kosninga og áður hefur verið fjallað um. Þá eru gerðar breytingar á gildandi ákvæði um afgreiðslu kjörgagna til kjörstjóra í samræmi við aðrar breytingar frumvarpsins er varða það hverjir skuli framkvæma atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.

Í 48. gr. laga um kosningar til Alþingis er kveðið á um hlutverk skipstjóra sem kjörstjóra við atkvæðagreiðslur utan kjörfundar. Umrædd heimild mun ekki vera notuð lengur og þekktist ekki að skipstjórar gegni hlutverki kjörstjóra. Því er í frumvarpi til nýrra heildarlaga um kosningar ekki að finna ákvæði um verkefni skipstjóra.

Um 63. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um móttöku kjörgagna við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Skv. 49. gr. laga um kosningar til Alþingis skal skipstjóri, sem veitir viðtöku utankjörfundargögnum, undirrita drengskaparyfirlýsingu um að kosning í skipi hans muni fara fram samkvæmt fyrirmælum laganna. Með frumvarpinu er lagt til að samhliða því að skipstjórar hætti að gegna störfum kjörstjóra muni kjörstjórar, eða aðrir trúnaðarmenn innan lands, undirrita sams konar drengskaparlýsingu og skipstjórar gerðu áður. Hefur ekki verið talin þörf á slíku, enda gengið út frá því að aðrir kjörstjórar en þeir sem mælt er fyrir um í 1. og 2. mgr. 49. gr. væru opinberir trúnaðarmenn. Nú þykir á hinn bóginn rétt að þessi háttur sé hafður á. Telja verður óþarft að drengskaparyfirlýsingar séu undirritaðar fyrir hverjar kosningar eigi sami kjörstjóri í hlut. Nægir að kjörstjórar vinni einu sinni slíkt drengskaparheit.

2. mgr. er samhljóða 2. mgr. 49. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Um 64. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um gerð kjörgagna fyrir atkvæðagreiðslu á kjörfundi. Skv. 50. gr. laga um kosningar til Alþingis er það verkefni ráðuneytisins að láta gera kjörseðla sem notaðir verða við atkvæðagreiðslu á kjörfundi en með frumvarpinu verður það verkefni landskjörstjórnar. Í lögum um framboð og kjör forseta Íslands og lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna segir einnig að ráðuneytið annist gerð og prentun kjörseðla en það verkefni verður einnig fært til landskjörstjórnar. Áfram er gert ráð fyrir því að yfirkjörstjórn sveitarfélags láti gera kjörseðla sem notaðir verða við atkvæðagreiðslu á kjörfundi við sveitarstjórnarkosningar. Rökin eru m.a. þau að framboðslistar fyrir sveitarstjórnarkosningar eru í umsjón yfirkjörstjórnna sveitarfélaga og þá er komist hjá því að senda kjörseðla landshluta á milli. Þá er lagt til að lög kveði ekki sérstaklega á um þyngd pappírs eða að skipt skuli um lit á kjörseðlum, heldur sé það ráðherra að setja reglur þar að lútandi að tillögu landskjörstjórnar, sbr. 65. gr. frumvarpsins.

Um 65. gr.

Í 52.–55. gr. laga um kosningar til Alþingis er að finna mjög nákvæma lýsingu á gerð, uppsetningu og umbroti kjörseðla ásamt upplýsingum um gerð stimpla, blindraspjalda, tilkynninga um framboðslista, leiðbeiningar, sérprentanir, umslög o.fl. Ákvæðin hljóða svo, að

teknu tilliti til breytinga sem fyrri vinnuhópur um endurskoðun laga um kosningar til Alþingis lagði til í frumvarpi árið 2016:

„Kjörseðla, sem notaðir verða á kjörfundi, skal fullgera þannig: Prenta skal framboðslistana hvern við annars hlið, í röð eftir bókstöfum þeirra, og skal ætla hverjum lista um 6 sm breidd en lengd skal miðuð við fulla löglega tölu frambjóðenda. Ef framboðslistar í kjöri eru fleiri en sautján skulu listarnir prentaðir í láréttum röðum. Þess skal gætt að í röðunum sé sem jafnastur fjöldi lista. Fyrir framan bókstaf hvers lista, sem skal vera stór og greinilegur og standa yfir miðjum listanum, skal vera ferningur. Niður undan bókstafnum skulu vera nöfn frambjóðenda listans í réttri röð ásamt stöðu eða starfsheiti og heimili ef nauðsyn þykir til auðkenningar. Listarnir skulu aðgreindir með feitum langstrikum og skal að minnsta kosti  $\frac{1}{2}$  sm breitt bil vera fyrir framan nöfnin á hverjum lista.

Þess skal getið um hvern lista fyrir hvaða stjórn málasamtök hann er í kjöri á þann hátt að prenta með skýru letri neðan við listabókstafinn en ofan við nöfnin á listanum: Listi ... (nafn stjórn málasamtakanna).

Kjörseðlar skulu að jafnaði fullgerðir eigi síðar en sjö dögum fyrir kjördag og skal landskjörstjórn þegar senda þá yfirkjörstjórn.

Kjörseðlana skal brjóta saman þannig að óprentaða hliðin snúi út. Á óprentuðu hliðinni er þó heimilt að hafa ferning fyrir stimpil kjörstjórnar, sbr. 85. gr. a. Að öðru leyti ákveður landskjörstjórn útlit kjörseðla.

Landskjörstjórn lætur gera stimpla sem notaðir skulu við atkvæðagreiðslu á kjörfundi og utan kjörfundar.

Yfirkjörstjórnir og kjörstjórar skulu varðveita stimpla á öruggum stað. Glatist stimpill eða eyðileggst skal tilkynna það landskjörstjórn.

Jafnframt og yfirkjörstjórn sendir undirkjörstjórnnum kjörseðla skal hún láta hverri sendingu fylgja blindraspjöld, sbr. 2. mgr. 81. gr., svo og tilkynningu um framboðslista, kosningaleiðbeiningar og sérprentun laga þessara, sbr. 77. gr.

Sendingu þessari skulu og fylgja sterk umslög með áprentaðri utanáskrift til yfirkjörstjórnarinnar eða eftir atvikum umdæmiskjörstjórnar. Hverri undirkjörstjórn skulu fengin sex umslög og skal á neðra framhorn vera prentað á tvö þeirra Ónýtir seðlar, á tvö Ágreiningsseðlar og á tvö Afgangsseðlar.

Umslög þessi skulu vera svo stór að allir seðlar af hverri þessari tegund komist í eitt umslag, en hin umslögin séu til vara. Auk þess skal yfirkjörstjórnin láta fylgja stórt og sterkt umslag með áprentaðri utanáskrift sinni eða eftir atvikum umdæmiskjörstjórnar og á efra framhorni nafn kjördeildarinnar og skal í það umslag leggja hin umslögin. Yfirkjörstjórn skal jafnframt senda hverri undirkjörstjórn löggilta kjörbók til afnota við kosninguna, ef hún hefur hana ekki fyrir, eða viðeigandi eyðublöð, sbr. 1. mgr. 19. gr.

Yfirkjörstjórn skal einnig senda umdæmiskjörstjórn viðeigandi umslög, sbr. 2. og 3. mgr., eftir því sem við á.“

Að mati starfshópsins er ekki nauðsynlegt að svo ítarleg ákvæði sé að finna í löggjöf um gerð kjörgagna sem auk þess byggjast á langri venju. Er því lagt til, að fengnum tillögum landskjörstjórnar, að í reglugerð ráðherra verði kveðið nánar á um gerð kjörseðla, stimpla, umslög, atkvæðakassa, blindraspjöld, kosningaleiðbeiningar, gerðabækur og önnur kjörgögn sem notuð verða í kosningum.

Um 66. gr.

Ákvæðið er samhljóða 3. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna fyrir utan tvær breytingar. Í fyrsta lagi er breyting gerð á orðalagi 2. mgr. þar sem stendur að á kjörseðli

skuli gefnir tveir möguleikar á svari, „Já“ eða „Nei“. Þetta mætti túlka á þann veg að aðeins þyrfti annar valkosturinn að vera gefinn en ekki báðir. Er því lagt til að orðalaginu verði breytt þannig að á kjörseðli við þjóðaratkvæðagreiðslu skuli gefnir tveir möguleikar á svari, „Já“ og „Nei“. Í öðru lagi eru landskjörstjórn fengin verkefni ráðuneytisins skv. 4. mgr.

Um XII. kafla, atkvæðagreiðsla utan kjörfundar.

Í XII. kafla er fjallað um atkvæðagreiðslur utan kjörfundar. Utankjörfundaratkvæðagreiðslur hérlendis fara fram hjá sýslumönnum og sveitarstjórnnum, í heilbrigðis- og öldrunarstofnunum, stofnunum fyrir fatlað fólk, fangelsnum og í heimahúsum samkvæmt nánari skilyrðum þar um. Erlendis fara utankjörfundaratkvæðagreiðslur fram á skrifstofum sendiráða, í sendiræðisskrifstofum eða í skrifstofum kjöræðismanna.

Meginreglur um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar er að finna í XII. kafla laga um kosningar til Alþingis. Lög um kosningar til sveitarstjórna, lög um framboð og kjör forseta Íslands og lög um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna vísa öll til þeirra reglna sem gilda í lögum um kosningar til Alþingis. Í kaflanum hafa ákvæði XII. kafla laga um kosningar til Alþingis verið uppfærð. Þar er að finna nokkur nýmæli. Er lagt til að upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar færist nær kjördegi, úr 56 dögum eða átta vikum í 29 daga eða fjórar vikur. Reynslan hefur enda sýnt að meginþungi atkvæðagreiðslunnar er 2–3 vikum fyrir kjördag. Við upphaf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar er gert ráð fyrir að framboðslistar liggi fyrir. Starfshópurinn ræddi þann möguleika að taka upp þrönga undantekningarheimild til að kjósa utan kjörfundar hjá sýslumanni fyrir framangreint tímamark að norskri fyrirmynd. Ákveðið var að leggja slíkt ekki til þar sem tilvik þar sem kjósandi verður hvorki á landinu á því tímabili sem unnt er að kjósa utan kjörfundar né á kjördag og á erfitt með að greiða atkvæði utan kjörfundar samkvæmt öðrum ákvæðum XII. kafla laganna, þar með talið í póstkosningu, verða ekki talin mjög raunhæf. Einnig væri slík heimild í andstöðu við tilmæli ÖSE um að hefja ekki kosningar fyrr en ljóst sé hverjir séu í framboði.

Til viðbótar hefur starfshópurinn lagt til þá nýjung að póstkosning verði tekin upp fyrir þá sem búsettir eru erlendis og eiga þess hvorki kost að kjósa utan kjörfundar né á kjörfundi. Enn fremur er að finna nýtt ákvæði um aðstoð við kjósendur sem felur í sér verulega rýmkun frá því fyrirkomulagi sem nú er. Nýmæli er að kjósandi sem greitt hefur atkvæði utan kjörfundar getur ekki greitt atkvæði á kjörfundi.

Í 60. gr. laga um kosningar til Alþingis er kveðið á um heimild kjósenda sem eru í áhöfn eða eru farþegar um borð í íslensku skipi í siglingum erlendis eða á fjarlægum miðum megi kjósa um borð í skipinu. Í þessum tilvikum eru skipstjórar eða þeir sem skipstjórar tilnefna kjörstjórar. Umrædd heimild hefur ekki verið nýtt um langa hríð og þykir hún óþörf. Er því lagt til að ákvæðið verði fellt brott.

Um 67. gr.

1. mgr. ákvæðisins er sambærileg við 56. gr. laga um kosningar til Alþingis. Lagt er til að orðalagi verði breytt lítillega enda þarf ekki að uppfylla sérstök skilyrði til að fá heimild til að greiða atkvæði utan kjörfundar.

2. mgr. byggist á 88. gr. laga um kosningar til Alþingis og 65. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna þar sem segir að kjósandi sem greitt hefur atkvæði utan kjörfundar geti greitt atkvæði á kjörfundi og komi utankjörfundarseðill hans þá ekki til greina við kosninguna. Lagt er til að þessu fyrirkomulagi verði breytt með vísan til tillögu frumvarpsins um að utankjörfundaratkvæðagreiðsla hefjist eftir að ljóst verður hvaða listar verði í framboði. Er því ekki talin þörf á því að bjóða upp á að kjósandi geti greitt atkvæði utan kjörfundar oftar en

einu sinni og að kjósandi sem greitt hefur atkvæði í utankjörfundaratkvæðagreiðslu eigi þess einnig kost að greiða atkvæði á kjörfundi. Þetta þykir einnig einfalda framkvæmd kosningar. Enn fremur má benda á að sjaldgæft er að kjósendur nýti sér þennan rétt. Þannig voru 66 atkvæði greidd utan kjörfundar í Reykjavíkirkjördæmunum í alþingiskosningunum 2013 metin ógild þar sem viðkomandi kjósendur kusu einnig á kjörfundi. Í sömu kosningum voru 20 atkvæði metin ógild því að kjósandinn kaus tvisvar sinnum utan kjörfundar í Reykjavíkirkjördæmunum.

#### Um 68. gr.

Í 57. gr. laga um kosningar til Alþingis er kveðið á um að kosningu utan kjörfundar skuli hefja svo fljótt sem kostur er eftir að kjördagur hafi verið auglýstur en þó eigi fyrr en átta vikum fyrir kjördag. Enn fremur segir að eftir þann tíma og „til kjördags“ eigi kjósandi rétt á að greiða atkvæði utan kjörfundar. Með frumvarpinu er lagt til að atkvæðagreiðslan hefjist síðar, þ.e. svo fljótt sem kostur er eftir að framboðslistar hafa verið auglýstir, en þó eigi *síðar* en 29 dögum fyrir kjördag. Er þá talið frá kjördegi.

Áréttað er með 2. mgr. að kosning utan kjörfundar skuli einnig standa fram til a.m.k. kl. 17 á sjálfan kjördaginn. Með þessu er leitast við að samræma þá mismunandi framkvæmd sýslumanna að gefa kost á atkvæðagreiðslu utan kjörfundar á kjördag með mismunandi hætti. Í alþingiskosningum árið 2017 mun lengst hafa verið hægt að greiða atkvæði hjá sýslumanni til kl. 17 þótt aðrir hafi ekki haft opna starfsstöð en auglýst að kjósendur gætu gefið sig fram með því að hringja í tiltekið símanúmer vildu þeir greiða atkvæði utan kjörfundar. Reynt er að tryggja ákveðinn sveigjanleika með því að kveða á um að utankjörfundaratkvæðagreiðsla skuli standa fram til að minnsta kosti kl. 17. Ekkert ætti því að koma í veg fyrir að kjörstjóri ákveði að bjóða upp á þessa þjónustu lengur. Það var t.d. gert þegar komið var á fót sérstakri atkvæðagreiðslu við forsetakjör árið 2020 fyrir þá kjósendur sem voru í sóttkví en hún stóð til kl. 18.30. Rétt þykir hins vegar að atkvæðagreiðslunni ljúki fyrr erlendis, enda á þá eftir að koma atkvæði til Íslands.

Loks er í 3. mgr. tekin upp sú regla lokamálsliðar 57. gr. laga um kosningar til Alþingis að atkvæðið teljist greitt þann dag sem fylgibréf er dagsett.

#### Um 69. gr.

Í 58. gr. laga um kosningar til Alþingis er að finna meginákvæði laganna um hvar utankjörfundaratkvæðagreiðslur skuli fara fram innan lands. Skv. a-lið 1. mgr. þess ákvæðis fara slíkar atkvæðagreiðslur fram hjá sýslumönnum. Getur sýslumaður ákveðið að atkvæðagreiðslan fari fram á aðalskrifstofu eða í útibúi auk þess sem heimilt er að koma upp sérstökkum kjörstað vegna atkvæðagreiðslunnar. Sýslumaður ákveður hverjir starfsmenn hans skuli vera kjörstjórar og ræður aðra trúnaðarmenn til þeirra starfa. Í 2. og 3. mgr. eru síðan heimildir til að framkvæma atkvæðagreiðsluna annars staðar þegar aðstæður kjósenda eru með tilteknum hætti.

Í frumvarpinu er áfram fylgt þeirri stefnu að sýslumenn verði yfirumsjónarmenn atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Í 1. mgr. 69. gr. frumvarpsins er tekið fram að sýslumenn séu kjörstjórar og ákveði hverjir gegna störfum kjörstjóra í umboði þeirra. Auk þess er lagt til að sýslumenn skuli tilkynna landskjörstjórn hverju sinni hverjir séu kjörstjórar í umboði þeirra. Felldur er niður gildandi b-liður 1. mgr. 58. gr. laga um kosningar til Alþingis þar sem mælt er fyrir um að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar skuli fara fram hjá hreppstjórum, í skrifstofu eða á heimili hreppstjóra. Á síðustu árum hefur heimildin sjaldan verið notuð. Þykir heimild

sýslumanna til að skipa sérstaka kjörstjóra nægja til að unnt sé að sinna þeirri þörf sem b-lið 1. mgr. 58. gr. er ætlað að uppfylla.

Í 2. mgr. er að finna upptalningu á þeim stöðum þar sem atkvæðagreiðsla utan kjörfundar getur farið fram hér á landi og byggist á 1.–3. mgr. 58. gr. laga um kosningar til Alþingis. Í fyrsta lagi er um að ræða aðalskrifstofu sýslumanns, skrifstofu eða útibú en sýslumaður getur einnig ákveðið að atkvæðagreiðsla fari fram á öðrum stöðum í umdæmi hans. Nýmæli er að sýslumaður geti ákveðið að kjörstaður verði hreyfanlegur en hugmyndin þar að baki er að auka aðgengi kjósenda að utankjörfundaratkvæðagreiðslum. Mætti hugsa sér að utankjörfundaratkvæðagreiðsla fari fram í sérútbúinni rútu sem fari á tilgreinda staði í sveitarfélagi, t.d. í nánd við fjölmenna vinnustaði eða skóla.

Í 2. tölul. er tiltekið að sýslumaður skuli, að ósk sveitarstjórnar, skipa kjörstjóra, sem getur verið starfsmaður sveitarfélags, til þess að annast atkvæðagreiðslu í húsnæði á vegum sveitarfélags. Í samráðsferli starfshópsins á fyrri stigum málsins kom fram ósk um að sýslumönnum verði skylt að skipa kjörstjóra komi fram beiðni sveitarstjórnar þar um, en gildandi lög gera ráð fyrir að slíkt sé sýslumönnum heimilt. Starfshópnum varð tíðrætt um að auka aðgengi að utankjörfundaratkvæðagreiðslum, eins og mörgum umsagnaraðilum, og er þetta ein leið að því markmiði. Eru því í frumvarpinu tekin af öll tvímæli um þetta atriði. Sýslumannsembættum hefur fækkað mjög hin síðustu ár og því í einhverjum tilfellum hafgafellara að utankjörfundaratkvæðagreiðsla fari fram á vegum sveitarfélaga. Í slíkum tilvikum yrði nafngreindur starfsmaður sveitarfélags skipaður kjörstjóri, einn eða fleiri, og mundi í eigin nafni starfa í umboði viðkomandi sýslumanns og undir boðvaldi hans. Gert er ráð fyrir því að ef heimildin verði nýtt ákveði sveitarfélagið einnig hvar atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fari fram og að heimilt verði að ákveða að kjörstaður verði hreyfanlegur, sbr. 1. tölul. Þannig gæti utankjörfundaratkvæðagreiðsla farið fram á skrifstofu sveitarfélags eða fjölförnum stöðum eins og í verslunarmiðstöðvum, á almenningubókasafni eða í sérútbúnum rútum.

Í þriðja lagi getur utankjörfundaratkvæðagreiðsla farið fram á heilbrigðis- og öldrunarstofnunum, stofnunum fyrir fatlað fólk og fangelsum fyrir kjósendur sem þar dveljast, sbr. nú 3. mgr. 58. gr. laga um kosningar til Alþingis. Þótt orðalagi ákvæðisins hafi verið breytt felur það ekki í sér breytingu á framkvæmd fyrir utan að kveðið er á um að forstöðumenn þessara stofnana verði að óska eftir utankjörfundaratkvæðagreiðslunni. Hefur þessum stofnunum fjölgað og það getur verið vandkvæðum bundið fyrir sýslumenn, sem kjörstjóra, að vita hvar slíkar stofnanir eru.

Í fjórða lagi getur utankjörfundaratkvæðagreiðsla farið fram í heimahúsi við tiltekna aðstaðu og er ákvæðið samhljóða 3. mgr. 58. gr. laga um kosningar til Alþingis með einni breytingu. Lagt er til að lokamálsliður 3. mgr. 58. gr. laganna falli brott en samkvæmt honum hefur kjörstjóra verið heimilt að tilnefna í sinn stað tvo trúnaðarmenn til að sjá um atkvæðagreiðsluna hjá kjósenda. Ekki þykir ástæða til að kjörstjórar hafi slíka heimild, enda dugar að sýslumönnum sé heimilt að fela sérstökum kjörstjórum slík verkefni.

Ákvæði 3. mgr. byggist á 4. mgr. 58. gr. laga um kosningar til Alþingis en 3. másl. hefur verið umorðaður til að auka skýrleika ákvæðisins. Ljóst er að auglýsa þarf atkvæðagreiðslu utan kjörfundar með skýrum hætti. Mætti hugsa sér að landskjörstjórn taki saman upplýsingar um hvar atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fari fram og birti á vef sínum svo að hægt sé að nálgast upplýsingar um þetta á einum stað. Einnig er sjálfsagt að upplýsingar um atkvæðagreiðslur utan kjörfundar séu birtar á vefsvæðum sýslumanna.

Í 4. mgr. segir að kjörstjóri skuli sjá til þess að á kjörstað og í næsta nágrenni hans fari hvorki fram óleyfilegur kosningaáróður eða kosningaspjöll né önnur starfsemi sem truflar eða hindrar framkvæmd kosninga. Rétt er að geta þess að ákvæði 117. gr. laga um kosningar til



Alþingis og 92. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, um óleyfilegan kosningaáróður og kosningaspjöll, falla brott verði frumvarpið að lögum. Ákvæðin eru í eðli sínu bannákvæði til að halda uppi reglu á kjörstað. Nægilegt þykir að mæla fyrir um í 4. mgr. og 1. mgr. 81. gr. frumvarpsins að kjörstjóri og kjörstjórn skuli sjá til þess að á kjörstað og í næsta nágreppi hans fari hvorki fram óleyfilegur kosningaáróður eða kosningaspjöll né önnur starfsemi sem truflar eða hindrar framkvæmd kosninga til að fanga ákvæði b- og c-liða 117. gr. laga um kosningar til Alþingis. Aðra staflíði 117. gr. laganna, og þar með einnig 92. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, er að finna í refsíákvæðum frumvarpsins. Ekki þykir nauðsynlegt að mæla bæði fyrir um bann við tiltekinni háttsemi og að hún sé refsiverð.

Í 5. mgr. er kveðið á um að Þjóðskrá Íslands beri að veita kjörstjórum aðgang að upplýsingum úr skrá og kerfum stofnunarinnar án endurgjalds svo að þeir geti sinnt hlutverki sínu. Hér er ekki um breytingu frá framkvæmd að ræða heldur áréttingu um að kjörstjórar hafi þennan aðgang, t.d. aðgang að kjörskrá og utankjörfundarkerfi Þjóðskrár Íslands.

Í 6. mgr. segir að sé kjósandi haldinn alvarlegum smitsjúkdómi skuli kjörstjóri skipuleggja atkvæðagreiðslu utan kjörfundar í samráði við sóttvarnaryfirvöld. Heimilt er að synja um atkvæðagreiðslu telji sóttvarnaryfirvöld að henni verði ekki komið við án þess að tefla heilsu kjörstjóra eða almennings í hættu. Ákvæðið er sett inn að fenginni reynslu við forsetakjör árið 2020 þar sem u.þ.b. 200 kjósendur lentu í sóttkví daginn fyrir kjördag. Setja þurfti upp sérstakan kjörstað á vegum sýslumannsins á höfuðborgarsvæðinu með stuttum fyrirvara til að gera þessum kjósendum kleift að nýta kosningarrétt sinn. Var þar komið upp tjöldum sem kjósendur gátu ekið bíl sínum í og kosið með aðstoð kjörstjóra, enda var þeim hönd ónothæf þar sem þeir voru í sóttkví.

Loks byggist 7. mgr. á ákvæði 5. mgr. 58. gr. laga um kosningar til Alþingis en nýmæli er að lagt er til að ráðherra setji reglugerð að tillögu landskjörstjórnar.

#### Um 70. gr.

Í 59. gr. laga um kosningar til Alþingis er fjallað um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar erlendis. Ákvæðið hefur verið einfaldað og lagðar eru til tvær efnislegar breytingar. Annars vegar er lagt til, í samræmi við ábendingu frá utanríkisráðuneytinu, að felldur verði brott áskilnaður um að atkvæðagreiðslan fari fram hjá fastanefndum Íslands hjá alþjóðastofnunum. Slík starfsemi þykir ekki falla vel að verkefnum fastanefnda og hefur utanríkisráðuneytið leitast við að beina kjósendum fremur til sendiráða eða kjöræðismanna. Hins vegar er lagt til að utanríkisráðuneytið upplýsi landskjörstjórn um tiltekin atriði varðandi atkvæðagreiðslu utan kjörfundar erlendis til að frekari heildarsýn verði til yfir framkvæmd kosninga en nú er. Í 3. mgr. er að finna nýja málsgrein um að Þjóðskrá Íslands beri að veita kjörstjórum aðgang að upplýsingum úr skrá og kerfum stofnunarinnar án endurgjalds svo að þeir geti sinnt hlutverki sínu. Hér er ekki um breytingu frá framkvæmd að ræða heldur áréttingu um að kjörstjórar erlendis hafi t.d. aðgang að kjörskrá og utankjörfundarkerfi Þjóðskrár Íslands.

#### Um 71. gr.

Eins og fram kom í almennum athugasemdum er lagt til að auka aðgengi að utankjörfundaratkvæðagreiðslum með því að bjóða upp á póstkosningu að norrænni fyrirmynd. Við smíði ákvæðisins var leitað fyrirmynda annars staðar á Norðurlöndum. Í Noregi er póstkosning heimiluð fyrir þá sem búa erlendis fjarri kjörstjóra. Í Svíþjóð er póstkosning leyfð fyrir þá sem búa erlendis og sjómenn í siglingum erlendis. Í Finnlandi er póstkosning nýmæli fyrir þá sem búa erlendis en heimildinni var þar fyrst beitt í þingkosningum 2019. Í Bretlandi er

mögulegt að fá send kjörgögn til þess að greiða atkvæði í pósti utan kjörfundar án þess að tilgreina ástæður þess. Þessi tegund utankjörfundaratkvæðagreiðslu tíðkast ekki í Danmörku.

Póstkosning felur í sér heimild kjósenda til að kjósa utan kjörfundar erlendis annars staðar en hjá kjörstjóra. Hagkvæmnis- og skilvirknissjónarmið eru meginröksemdin fyrir því að starfshópurinn leggur til að póstkosning verði tekin upp hér á landi. Ljóst er að í ákveðnum tilvikum hafa kjósendur í útlöndum ekki tók á að greiða atkvæði utan kjörfundar hjá kjörstjóra vegna langra vegalengda og ekki er sjálfgefið að fólk geti lagt á sig langt ferðalag til þess að greiða atkvæði utan kjörfundar. Mun póstkosning því geta auðveldað kjósendum erlendis að koma atkvæðum sínum til skila. Með því að bjóða upp á póstkosningu gefst jafnframt tækifæri til að samræma framkvæmd og minnka álag á sendiskrifstofum og ræðismönnum erlendis. Starfshópurinn ræddi um áreiðanleika pósthjónustu í samhengi við tillögu um póstkosningu en ljóst er að til þess að greiða fyrir því að póstatkvæði verði send á réttan stað væri hægt að hafa fylgjumslög í auðkenndum umslögum eins og þekktist erlendis.

Í 1. mgr. er tekið fram að til þess að geta nýtt sér póstkosningu verður kjósendi að vera staddur erlendis og hvorki hafa tók á að greiða atkvæði utan kjörfundar né á kjördag. Lagt er til að kjósendi sendi póstatkvæði sitt á skrifstofu þess sveitarfélags þar sem hann telur sig vera á kjörskrá. Í starfshópnum var rætt um að handhægt gæti verið að landskjörstjórn tæki á móti öllum póstatkvæðum og sendi út til yfirkjörstjórna sveitarfélaga. Slikt þótti ekki hentugt þar sem póstatkvæði eru ein tegund atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og því rétt að meðhöndla slík atkvæði eins og önnur utankjörfundaratkvæði. Þá er meginreglan sú að kjósendi ber ábyrgð á að atkvæði hans komist til skila. Póstatkvæði skal senda „í pósti eða með öðrum hætti“ en það þýðir að kjósendi getur sent atkvæði sitt í bréfpósti eða með sendiboða til Íslands. Í síðarnefnda tilvikinu yrði, ef ekki kemur annað fram á sendiumslaginu, að gera ráð fyrir staðfestingu eða kvittun fyrir móttöku umslagsins á skrifstofu sveitarfélags, því að annars ber póstatkvæði ekki með sér að koma að utan, sbr. 94. gr. frumvarpsins. Gert er ráð fyrir að um framkvæmdina verði að öðru leyti fjallað nánar í reglugerð.

Í 2. mgr. er lagt til að póstkosning geti hafist 57 dögum fyrir kjördag. Er þetta rýmri frestur en almennt er lagt til að gildi um atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Stafar það af því að gera þarf ráð fyrir rúmum tíma fyrir kjósenda að skila atkvæði af sér þar sem póstsamgöngur geta verið stopular. Gert er ráð fyrir að kjósendi panti kjörgögn á vef landskjörstjórnar og því verður skráð hvaða kjósendi hafi óskað eftir kjörgögnum. Gert er ráð fyrir því að kjósendi geti fengið gögnin send í bréfpósti eða sem viðhengi í tölvupósti (til útprentunar og útfyllingar). Hafi kjósendi óskað eftir að fá kjörgögn send á heimilisfang sitt í útlöndum er rétt að gefa honum færi á að sækja tímanlega um að fá send kjörgögn frá landskjörstjórn, næði til að greiða atkvæði og loks senda það frá sér. Í Finnlandi verður kjósendi að panta kjörgögn með umsókn til dómsmálaráðuneytisins. Er það fyrst hægt þremur mánuðum fyrir kjördag. Í Svíþjóð getur kjósendi pantað kjörgögn á vef sænsku kosningastofnunarinnar með símtali eða sótt kjörgögn hjá sendiráði eða ræðismanni. Ef heimilisfang kjósenda í útlöndum er á kjörskrá fær hann sjálfkrafa kjörgögnin send þangað. Norðmenn búa við mest frjálsræði að þessu leyti, en hægt er að biðja um að fá send kjörgögn til sín og auk þess unnt að hlaða þeim niður á netinu og jafnvel nota autt blað til að greiða atkvæði.

Starfshópurinn ræddi sérstaklega hvaða varnagla væri rétt að slá að því er varðar póstkosningu en þar var helst rætt um votta og að kjósendi yrði látinn vita þegar póstatkvæði hans hefði verið móttakið. Að mati starfshópsins færi betur á því að kjósendi sækti um kjörgögn hjá landskjörstjórn og staðfesti að hann hefði óskað eftir þeim. Kjörgögnin yrðu síðan send honum bréfleiddis eða í tölvupósti. Þá er landskjörstjórn með lista yfir þá sem hafa óskað eftir

kjörgögnum og ætla sér að greiða atkvæði í pósti sem hún getur miðlað til yfirkjörstjórna sveitarfélaga.

Í 3. mgr. segir að kjósandi skuli greiða atkvæði í samræmi við kosningarathöfn atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, þ.e. fyllir út atkvæðaseðil og lætur í kjörseðilsumslag, fyllir síðan út fylgibréf sem hann lætur kjörseðilsumslagið í. Sú breyting gildir þó um póstkosningu að í stað vottunar kjörstjóra, sbr. 2. mgr. 74. gr. frumvarpsins, skulu tvö vitni votta auðkenni kjósanda og að kosningin hafi verið leynileg, ef unnt er. Er því skilyrðið um tvo votta ekki fortakslaust og er það í samræmi við norska framkvæmd. Í Noregi er ekki gerð krafa um vitni við póstkosningu en í kosningareglugerðinni segir að ef unnt er skuli eitt vitni votta auðkenni kjósanda. Í Finnlandi og Svíþjóð er krafa um vottun tveggja aðila þegar kosið er með póstatkvæði. Samkvæmt ákvæðinu skulu vottarnir tveir, ef þeir eru viðstaddir póstkosninguna, vera eldri en 18 ára. Þeir mega ekki vera frambjóðendur í þeim kosningum sem kosið er í eða tengdir frambjóðanda, svo sem maki, börn, systkini eða foreldrar hans. Ekki þykir við hæfi að gera strangari kröfur, t.d. um að maki, barn eða foreldrar kjósanda geti ekki verið vottur, en hætta er á að þá mundi úrræðið nýtast fáum. Ekki er heldur gert að skilyrði að vottur verði að vera íslenskur ríkisborgari.

Í 4. mgr. kemur fram að hafi kjósandi notið aðstoðar við atkvæðagreiðsluna skuli þess getið á fylgibréfi atkvæðisins.

Það er á ábyrgð kjósanda sem greiðir atkvæði í pósti að ganga rétt frá atkvæði sínu. Kjósandi ber einnig ábyrgð á skv. 5. mgr. að atkvæði hans berist sveitarstjórn eigi síðar en á kjördag.

Í 6. mgr. er kveðið á um að ráðherra setji reglur um nánara fyrirkomulag póstkosningar með reglugerð. Hugsanlegt er að mörg póstatkvæði berist frá einum og sama kjósandanum og er 2. mgr. 94. gr. frumvarpsins ætlað að bregðast við slíkum aðstæðum. Hér er því mikilvægt að í reglugerð ráðherra skv. 6. mgr. verði kveðið á um að sveitarfélög stimpli póstatkvæði með móttökudagsetningu.

Í 7. mgr. er að finna lagaheimild fyrir vinnslu landskjörstjórnar á persónuupplýsingum um þá kjósendur sem hafa óskað eftir kjörgögnum fyrir póstkosningu. Talið er nauðsynlegt að nefndin hafi sérstaka lagaheimild til vinnslu persónuupplýsinga í þessu tilfalli þar sem gert er ráð fyrir að ósk kjósanda um kjörgögn sé skráð og að hann staðfesti að hann hafi óskað eftir þeim með tilkynningu til landskjörstjórnar. Þá er gert ráð fyrir að landskjörstjórn haldi sérstaka skrá með upplýsingum um þá sem sótt hafa um kjörgögn samkvæmt ákvæðinu og að heimilt verði að miðla henni til viðkomandi kjörstjórnar til upplýsingar. Stuðlar slíkt fyrirkomulag að öruggari framkvæmd.

Í umsagnarferli frumvarpsins var bent á að það gæti skapað misskilning að tala um bréfatkvæði og bréfkosningu þar sem atkvæðið sem greitt er utan kjörfundar hjá sýslumanni er nú kallað atkvæðisbréf. Taldi starfshópurinn rétt að koma til móts við þessa athugasemd til að engin hætta yrði á því að þessum hugtökum yrði ruglað saman. Eru því hugtökin póstkosning og póstatkvæði notuð í stað bréfkosningar og bréfatkvæða eins og fyrri tillögur starfshópsins báru með sér.

#### Um 72. gr.

Ákvæðið sækir fyrirmynd sína til 61. gr. laga um kosningar til Alþingis. Það er þó frábrugðið að því leyti að það er orðað sem almennt neikvætt hæfisskilyrði. Kjörstjóri má því ekki vera í framboði við alþingis- eða sveitarstjórnarkosningar. Enn fremur skal kjörstjóri víkja sæti ef í kjöri er maki hans, fyrrverandi maki, sambúðarmaki, fyrrverandi sambúðarmaki, eða einstaklingur skyldur eða mægður honum í beinan legg eða að öðrum lið til hliðar

eða tengdur honum með sama hætti vegna ættleiðingar. Sama gildir um þann sem kjörstjóri hefur ákveðið að gegni störfum kjörstjóra í umboði hans, sbr. 1. mgr. 70. gr. frumvarpsins.

Þá er það nýmæli að tekið er fram að kjörstjóri sker sjálfur úr um hæfi sitt og þeirra sem starfa í umboði hans. Ágreiningi um hæfi kjörstjóra eða annarra sem gegna störfum hans má skjóta til úrskurðarnefndar kosningamála skv. 22. gr.

Ef kjörstjóri er á hinn bóginn vanhæfur, sbr. 1. og 2. mgr., er í samræmi við almennar reglur gert ráð fyrir því að dómsmálaráðherra skipi kjörstjóra að fenginni tillögu landskjörstjórnar. Hafi kjörstjóri starfað í umboði sýslumanns, sbr. 69. gr., skal hann skipa annan kjörstjóra. Ef um er að ræða kjörstjóra skv. 2. mgr. 70. gr. sem er vanhæfur skal utanríkisráðherra skipa annan kjörstjóra.

#### Um 73. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um hvernig kjósendur skuli bera sig að við utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Ákvæði 1.–2. mgr. byggist á 62. gr. laga um kosningar til Alþingis. Breyting er lögð til í 2. mgr. frá núgildandi framkvæmd. Lagt er til að fyrir utan að kjósandi geti ritað eða stimplað bókstaf þess lista sem hann vill kjósa verði einnig heimilt að skrifa heiti framboðslista. Starfshópnum bærust ábendingar um að þörf væri á skýrari ákvæðum um útstrikanir við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar sem rétt er að verða við í ljósi þessa réttar kjósanda. Er því lagt til að kjósandi geti gert breytingar í samræmi við 2. og 3. mgr. 83. gr. frumvarpsins. Ritar kjósandi þá nafn frambjóðanda á kjörseðilinn áður en hann getur þess hvernig hann vill hafa röðina á listanum eða hafnar frambjóðanda með því að strika yfir nafn hans.

Ákvæði 3. mgr. er samhljóða 3. mgr. 43. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Ákvæði 4. mgr. byggist á 1. mgr. 6. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands. Rétt er að geta þess að þegar atkvæði er greitt utan kjörfundar í þjóðaratkvæðagreiðslu hafa kjörseðlar verið prentaðir svo að ekki þarf að mæla sérstaklega fyrir um hvernig kjósandi skuli bera sig að við þær aðstæður.

#### Um 74. gr.

Í 63. gr. laga um kosningar til Alþingis er fjallað um framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Í 1. mgr. er tilgreint hvernig kjósandi skal gera grein fyrir sér. Miðað hefur verið við að sjálfsagt sé að kjósandi greini frá nafni, heimili og fæðingardegi. Í gildandi lögum er nefnt í dæmaskyni að kjósandi skuli gera grein fyrir sér með því að framvísa kennivottorði eða nafnskírteini. Með kennivottorði hefur verið átt við vegabréf, ökuskírteini, bankakort, greiðslukort o.fl. en orðið kennivottorð þykir ógagnsætt nú á dögum. Í frumvarpinu er lagt til að tekið verði fram að framvísa þurfi persónuskilríkjum með nafni, kennitölu og mynd, svo sem talið hefur verið að þyrfti til þessa, og nefnd verði í dæmaskyni skilríki sem kjósendur nota jafnan nú á dögum, þ.e. vegabréf, ökuskírteini eða nafnskírteini. Getur nægt að kjósandi framvísi greiðslukorti í þessu skyni, að því tilskildu að þar komi fram nafn, kennitala og mynd. Sem fyrr verður kjörstjórum þó eftirlátið að meta hvað þurfi til að koma til að kjósandi hafi gert grein fyrir sér á fullnægjandi hátt. Þekki kjörstjóri kjósanda er t.d. óþarfi að hann geri grein fyrir sér með því að framvísa skilríkjum. Í lokamálslið er gert ráð fyrir að kjörstjóri merki við þá í kjörskrá sem greiða atkvæði hjá honum, sbr. 1. mgr. 77. gr. frumvarpsins.

Í 2. mgr. er lögð til sú breyting á 2. mgr. 63. gr. laga um kosningar til Alþingis að áskilið verði að loka þurfi kjörseðilsumslagi tryggilega auk þess sem kveðið verði á um það skýrlega hvernig kjörstjóri skuli votta atkvæðagreiðsluna. Eru þessar orðalagsbreytingar í samræmi við framkvæmd atkvæðagreiðslna utan kjörfunda til þessa. Rétt er að taka fram að ekki er

gert ráð fyrir að kjörstjórar stimpli bakhlið kjörseðla sem notaðir eru við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar eins og gert er ráð fyrir að gert verði með kjörseðla sem notaðir eru á kjörfundi. Nægilegt þykir að fylgibréf utankjörfundaratkvæðis sé vottað af kjörstjóra.

Í 3. mgr. er að finna nýtt ákvæði um aðstoð við kjósendur sem greiða atkvæði utan kjörfundar. Hér er um að ræða sambærilegt ákvæði og í 90. gr. frumvarpsins og er því vísað til skýringa við það ákvæði.

Þá er 4. mgr. sambærileg við 5. mgr. 63. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Í 5. mgr. er lögð til breyting á 6. mgr. 63. gr. laga um kosningar til Alþingis. Ekki er gert ráð fyrir að umslag sé áritað til hreppstjóra, enda er lagt til í frumvarpinu að afnumið sé hlutverk þeirra við framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Í stað orðanna „telur sig standa“ á kjörskrá kemur „telur sig vera“ á kjörskrá. Í umsagnarferli starfshópsins kom m.a. fram ábending um að krafa um tengiliðaupplýsingar aftan á póstumslagi utankjörfundaratkvæðis yki hættu á auðkennisþjófnáði. Er því lagt til að aftan á svokallað sendiumslag skuli aðeins rita kennitölu viðkomandi kjósanda en ekki nafn hans og lögheimili, enda rétt að auðkenna atkvæði einstakra kjósenda ekki frekar en nauðsynlegt er. Er slíkt enn fremur til einföldunar auk þess sem það kemur í veg fyrir hættu á að sendiumslagið fari á heimili kjósendans. Enn fremur er lagt til að við ákvæðið bætist nýr málslíður um að í stað upplýsinga um kennitölu kjósendans verði heimilt að merkja sendiumslagið með sérstöku merki er geymi kennitölu hans, t.d. strikamerki eða QR-kóða. Mun landskjörstjórn setja sérstök fyrirmæli um útlit þeirra og notkun.

Loks segir í 6. mgr. að nota skuli fyrirskipuð kjörgögn og fylgja þeim leiðbeiningum sem gilda um kosningarathöfnina. Gengið er út frá því að póstkosning verði sambærileg við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar hjá kjörstjóra en sérákvæði um hið fyrrnefnda verða sett með reglugerð ráðherra, sbr. 6. mgr. 71. gr. frumvarpsins.

#### Um 75. gr.

Í 64. gr. laga um kosningar til Alþingis er kveðið á um að kjósandi megi fá annan kjörseðil ónýtist sá seðill sem hann hefur þegar fengið. Í frumvarpinu er lagt til að kjörstjóri skuli farga ónýta kjörseðlinum í viðurvist kjósenda.

#### Um 76. gr.

Ákvæðið byggist á 65. gr. laga um kosningar til Alþingis. Í 1. mgr. segir að kjörstjóri skuli innsigla atkvæðakassa með utankjörfundaratkvæðum. Í umsagnarferli frumvarpsins kom fram ábending um að ef til vill væri nægilegt að starfsmenn kjörstjóra eða annar hlutlaus aðili innsigli atkvæðakassa. Vegna þessa skal bent á að kjörstjóri getur falið starfsmanni sínum að innsigla atkvæðakassa fyrir sína hönd.

Lögð er til orðalagsbreyting í 2. mgr. þannig að ekki fari á milli mála að kjósandi getur farið fram á að kjörstjóri komi atkvæðisbréfinu í póst og greiði jafnframt undir það almennt pósturþargjald. Einnig er tekið fram í 2. mgr. að kjósandi skuli senda atkvæðisbréf sitt til þess sveitarfélags þar sem hann er á kjörskrá svo að ekki liggi vafi á því hvert senda beri atkvæðið. Óski kjósandi eftir því að atkvæðisbréfið sé sent með öðrum hætti, svo sem hraðþjónustu, ber kjósandi sjálfur kostnað af sendingunni sem kjörstjóri kemur í póst eins og á við þegar kjósandi gerir það sjálfur. Ákvæði 3. mgr. hefur verið aðlagð þannig að það gildi um allar kosningar.

## Um 77. gr.

Ákvæðið er að mestu samhljóða 66. gr. laga um kosningar til Alþingis en lagt er til að orðalagi 4. mgr. verði breytt. Í 1. mgr. 66. gr. er fjallað um skrá sem kjörstjóri skal halda yfir nöfn þeirra kjósenda sem greiða atkvæði hjá honum utan kjörfundar og í 2. mgr. um skrár yfir annars vegar greidd og hins vegar móttekin atkvæði. Í stað þess að kjörstjóri skrái nöfn þeirra sem koma til hans í utankjörfundarskrá þá sem Þjóðskrá Íslands hefur látið kjörstjórum og sendiráðum í té er lagt til að kjörstjórar sem hafa aðgang að rafrænni kjörskrá merki við nafn kjósendans í hinni rafrænu kjörskrá að hann hafi greitt atkvæði utan kjörfundar. Í því felst ekki að kjósendi hafi verið tekinn á kjörskrá heldur að hann hafi greitt atkvæði utan kjörfundar hjá hlutaðeigandi kjörstjóra, enda þarf kjósendi eingöngu að uppfylla skilyrði kosningaréttar á kjördag. Sama gildir um atkvæðisbréf sem kjörstjóri móttækur frá öðrum. Gert er ráð fyrir því að kjörstjóri geti við lok atkvæðagreiðslunnar prentað út skrá eða lista úr rafrænu kjörskránni yfir þá sem komið hafa til hans og greitt atkvæði utan kjörfundar, þá sem skilið hafa eftir hjá honum atkvæðisbréf og eftir atvikum þá sem hafa afhent honum atkvæðisbréf sem þeir hafa gengið frá hjá öðrum kjörstjóra.

Fyrirmæli 3. mgr. um að kjörstjóri sendi atkvæðakassa ásamt skráum til kjörstjórnar verður að skoða í samhengi við 93. gr. frumvarpsins, um uppgjör atkvæðisbréfanna. Hjá sýslumanninum á höfuðborgarsvæðinu munu kjörstjórnir í nágrennasveitarfélögum hafa sótt atkvæðakassana eftir lok utankjörfundar atkvæðagreiðslu föstudaginn fyrir kjördag.

Í 4. mgr. er lagt til að kveðið verði á um að umboðsmönnum sé heimilt að kynna sér skrár kjörstjóra og skráningar hans í kjörskrána á skrifstofu kjörstjóra en nú er aðeins kveðið á um að umboðsmenn skuli hafa aðgang að skránum. Með breytingunni er skýrar mælt fyrir um að umboðsmenn skuli ekki fá ljósrit eða afrit, taka mynd eða miðla skránum til skoðunar utan skrifstofu kjörstjóra.

Í 5. mgr. er lagt til að heimilt verði í reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum landskjörstjórnar að setja nánari fyrirmæli um skráninguna og um aðgang að henni, þ.m.t. hvenær lokað verði fyrir aðgang að henni.

## Um XIII. kafla, kjörstaðir.

## Um 78. gr.

Ákvæðið er samhljóða 68. gr. laga um kosningar til Alþingis og sambærilegt við 44. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Í 6. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands og í 12. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna er vísað til þess að um kjörstaði fari samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis.

## Um 79. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um ýmis atriði er varða kjörfundarstofu, kjörklefa og atkvæðakassa. Byggist ákvæðið á 69. gr. laga um kosningar til Alþingis.

1. mgr. er samhljóða 1. mgr. 69. gr. laga um kosningar til Alþingis fyrir utan að felld er brott krafa um að í kjörklefa sé lítið borð sem megi skrifa við, enda verður fjallað um slík atriði í reglum landskjörstjórnar.

Í 2. mgr. er fjallað um atkvæðakassa. Í 2. mgr. 69. gr. laga um kosningar til Alþingis er kveðið á um að atkvæðakassi skuli þannig búinn að ekki sé unnt að ná kjörseðli úr honum án þess að opna hann, svo sem gert er í frumvarpinu, en einnig að unnt skuli vera að læsa kassanum. Í frumvarpinu er lagt til að eingöngu verði heimilt að nota atkvæðakassa sem unnt er að innsigla. Innsiglan atkvæðakassa skal gerð þannig að þess sjáist merki ef þeir eru opnadir. Réttaráhrif þess að innsigli sé rofið verða þá hin sömu og ef í ljós kemur að atkvæða-

kassi hafi verið ólæstur eða hann brotinn upp. Þótt að öllu jöfnu sé auðveldara að rjúfa innsigli en opna lása verður talið að þessi leið dragi ekki um of úr öryggi kosninga, enda þekkest í öðrum löndum að búið sé með þessum hætti um atkvæðakassa. Tekið er fram að í upphafi kjörfundar skuli kjörstjórn ganga úr skugga um að atkvæðakassar séu tómir og innsiglaðir, sbr. nú 76. gr. laga um kosningar til Alþingis. Í stað þess að læsa kassanum skal hann innsiglaður. Einnig er lagt til að landskjörstjórn í stað ráðherra verði falið að setja reglur um gerð atkvæðakassa og auk þess setji hún reglur um tilhögun í kjörfundarstofu og um innsigli. Ljóst er að með frumvarpinu er vægi innsigla nokkuð aukið að þessu leyti. Er því mikilvægt að í reglunum sé mælt fyrir um hvernig innsigli skuli úr garði gerð, hverjir skuli hafa þau í sínum vörslum og hvernig þau skuli eftir atvikum vera skráð.

3. mgr. er samhljóða 3. mgr. 69. gr. laga um kosningar til Alþingis en orðið „kjörstöðum“ sett í stað „kjördæminu“ til að aðlaga ákvæðið að ólíkum kosningum.

Um XIV. kafla, atkvæðagreiðsla á kjörfundi.

Í XIV. kafla er fjallað um atkvæðagreiðslu á kjörfundi. Byggjast ákvæði kaflans á XIV. kafla laga um kosningar til Alþingis og X. kafla laga um kosningar til sveitarstjórna ásamt þeim breytingum sem starfshópurinn leggur til. Í 3. mgr. 6. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands og 1. mgr. 12. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna segir að um kosningarathöfnina sjálfa, sem og undirbúning hennar og atkvæðagreiðslu á kjörstað, fari samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á.

Ákvæði 72., 73., 74., 76., 77., 81., 95. og 96. gr. laga um kosningar til Alþingis hafa verið felld brott. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir því í frumvarpinu að verklagi við atkvæðagreiðslu á kjörfundi verði breytt nokkuð. Gert er ráð fyrir að kjörseðlar verði aðeins teknir gildir við talningu hafi þeir verið stimplaðir af kjörstjórn eftir að kjósandi hefur merkt á kjörseðil hvernig hann hyggst greiða atkvæði. Af þessum sökum breytist verklag kjörstjórnar nokkuð. Í öðru lagi innihalda sum þessara ákvæða lagatæknilegar lýsingar á kosningafrankvæmd sem starfshópurinn telur að eigi betur heima í reglugerð sem ráðherra setur. Hefur þar verið miðað við að ákvæði er snúa að kjósendum sjálfum og réttindum þeirra haldi sér í lögum en ákvæði er snúa að kosningafrankvæmd og beinast að kjörstjórnnum og stjórnsýslunni eigi betur heima í stjórnvaldsfyrirmælum.

Starfshópurinn fjallaði um hvort leggja ætti til annað orðalag í stað hugtaksins kjörfundur. Í umsagnarferli frumvarpsins var lagt til að nota nútímalegra orðalag auk þess sem kjörfundur vísaði til þess tíma þegar kosningar voru ekki leynilegar. Hugtakið kjörfundur vísar til þess að kjörstjórn kemur saman á ákveðnum stað og setur fund þar sem kjósendur koma og kjósa. Að lokinni atkvæðagreiðslu er kjörfundi slitið. Með þessu er höfð formleg umgjörð um kosningarathöfnina, sem rétt er að viðhalda, en inntak hennar hefur breyst og blandast nú á dögum engum hugur um að kosningar eru leynilegar.

Um 80. gr.

Ákvæðið er samhljóða 70. gr. laga um kosningar til Alþingis og sambærilegt við 47. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Um 81. gr.

Ákvæðið er samhljóða 71. gr. laga um kosningar til Alþingis og 48. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna fyrir utan að 1. mgr. um hlutverk kjörstjórna er samhljóða 3. mgr. 78. gr. laga um kosningar til Alþingis. Þar sem lagt er til að 72.–74. gr. laga um kosningar til Alþingis sem og 2. mgr. 49. gr., 50. og 51. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna verði felldar

brott, er í 3. mgr. að finna reglugerðarheimild ráðherra til að mæla fyrir um reglur um móttöku og meðferð kjörstjórna á atkvæðum sem greidd eru utan kjörfundar, um atkvæðakassa og aðföng sem eiga að vera til staðar á kjörstað.

Rétt er að geta þess að ákvæði 117. gr. laga um kosningar til Alþingis og 92. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, um óleyfilegan kosningaáróður og kosningaspjöll, falla brott verði frumvarpið að lögum. Ákvæðin eru í eðli sínu bannákvæði til að halda uppi reglu á kjörstað. Nægilegt þykir að mæla fyrir um í 1. mgr. að kjörstjórn skuli sjá til þess að á kjörstað og í næsta nágrenni hans fari hvorki fram óleyfilegur kosningaáróður eða kosningaspjöll né önnur starfsemi sem truflar eða hindrar framkvæmd kosninga til að fanga ákvæði b- og c-liða 117. gr. laga um kosningar til Alþingis. Aðra staflíði 117. gr. laganna, og þar með einnig 92. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, er að finna í refsíákvæðum frumvarpsins. Ekki þykir nauðsynlegt að mæla bæði fyrir um bann við tiltekinni háttsemi og að hún sé refsiverð.

#### Um 82. gr.

Ákvæðið er sambærilegt við 78. gr. laga um kosningar til Alþingis og 54. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna fyrir utan að 3. mgr. 78. gr. laga um kosningar til Alþingis hefur verið færð í 84. gr. frumvarpsins. Skilyrði um að kjósandi skuli vera einn í kjörklefa, sbr. 1. másl. 1. mgr. 81. gr. laga um kosningar til Alþingis, og 1. másl. 1. mgr. 57. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, hefur verið bætt við 1. mgr. en það á eðli málsins samkvæmt ekki við fái kjósandi aðstoð við að greiða atkvæði, sbr. 90. gr. frumvarpsins. Lagt er til að réttur kjörstjórnar til að hafa stjórn á kjörfundi gangi framarrétti umboðsmanna til að vera viðstaddir atkvæðagreiðsluna í kjörfundarstofu, sbr. 55. gr. frumvarpsins.

#### Um 83. gr.

Ákvæðið svarar efnislega til 79. gr. laga um kosningar til Alþingis og 55. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Orðalagi um hvernig kjósandi gerir kjörstjórn grein fyrir sér áður en hann greiðir atkvæði í kjörklefa hefur verið breytt. Í gildandi lögum er nefnt í dæmaskyni að kjósandi skuli gera grein fyrir sér með því að framvísa kennivottorði eða nafnskírteini. Með kennivottorði hefur verið átt við vegabréf, ökuskírteini, bankakort, greiðslukort o.fl. en orðið kennivottorð þykir ógagnsætt nú á dögum. Með frumvarpsákvæðinu er lagt til að tekið verði fram að framvísa þurfi persónuskilríkjum með nafni, kennitölu og mynd, svo sem talið hefur verið að þyrfti til þessa, og nefnd verði í dæmaskyni skilríki sem kjósendur nota jafnan nú á dögum, þ.e. vegabréf, ökuskírteini eða nafnskírteini. Getur nægt að kjósandi framvísi greiðslukorti í þessu skyni, að því tilskildu að þar komi fram nafn, kennitala og mynd. Sem fyrir verður kjörstjórn þó eftirlátið að meta hvað þurfi til að koma til að kjósandi hafi gert grein fyrir sér á fullnægjandi hátt. Þekki kjörstjórn kjósanda er t.d. óþarfi að hann geri grein fyrir sér með því að framvísa skilríkjum.

#### Um 84. gr.

Í 75. gr. laga um kosningar til Alþingis og 52. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna er kveðið á um að oddviti kjörstjórnar og annar meðkjörstjórnarmanna skuli hafa fyrir sér hvor sitt eintak kjörskrárinnar. Skuli þeir gera merki við nafn hvers kjósanda um leið og hann hafi neytt kosningarréttar síns. Með tilkomu rafrænnar kjörskrár er þörf á að breyta umræddu ákvæði sem sýnilega vísar til prentaðrar kjörskrár. Ekki þykir lengur ástæða til að áskilið sé í lögum að tveir kjörstjórnarmenn merki við nafn kjósanda. Þess í stað muni einn kjörstjórn-



armaður skrá atkvæðagreiðslu kjósanda í rafræna kjörskrá en annar gæti að því að merking hans sé rétt.

Samkvæmt frumvarpinu mun í undantekningartilvikum verða heimilt að notast við prentaða kjörskrá. Í 2. mgr. er kveðið á um hvernig haga skuli merkingum í slíkum tilvikum. Er ákvæðið efnislega hið sama og í 75. gr. laga um kosningar til Alþingis. Ekki þykir ástæða til að taka upp breytt verklag í slíkum tilvikum.

#### Um 85. gr.

Ákvæðið fjallar um hvernig greiða skal atkvæði við listakosningar, þ.e. alþingiskosningar og þegar listakosning er viðhöfð í sveitarstjórnarkosningum. Ákvæði 1.–3. mgr. er samhljóða 82. gr. laga um kosningar til Alþingis fyrir utan tvær breytingar. Í fyrsta lagi hefur „krossi“ verið skipt út fyrir „X“ til að auka skýrleika. Í öðru lagi er lagt til að „markar með ritblýi“ verði skipt út fyrir „markar með skriffæri sem kjörstjórn leggur til“ þar sem nú liggur fyrir úrskurður kjörbréfanefndar um gildi atkvæða sem rituð voru með bláum og rauðum penna. Ákvæði 4. mgr. samsvarar 83. gr. laga um kosningar til Alþingis og 61. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

#### Um 86. gr.

Ákvæðið fjallar um hvernig kjósandi skal greiða atkvæði við aðrar kosningar en listakosningar. 1. mgr. svarar til 2. mgr. 6. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands en þó hefur „krossi“ verið skipt út fyrir „X“ til að auka skýrleika. Í 2. mgr. er lagt til að kveðið verði á um það hvernig greiða skuli atkvæði við þjóðaratkvæðagreiðslu en sambærilegt ákvæði er nú ekki að finna í lögum. Í forsetakjöri og þjóðaratkvæðagreiðslum verður framvegis gert ráð fyrir ferningi sem kjósandi markar X í en þetta er lagt til svo að gætt sé samræmis við fyrirkomulag atkvæðagreiðslu við listakosningar, sbr. 83. gr. frumvarpsins. Þriðja mgr. fjallar um hvernig greiða skuli atkvæði þegar óbundnar kosningar eru viðhafðar við sveitarstjórnarkosningar og er samhljóða 59. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

#### Um 87. gr.

Ákvæðið byggist á 84. og 85. gr. laga um kosningar til Alþingis og 60. og 62. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

#### Um 88. gr.

Ákvæðið svarar efnislega til 85. gr. laga um kosningar til Alþingis og 62. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Með frumvarpinu er verklagi á kjörfundi breytt á þann hátt að atkvæði verði aðeins metið gilt hafi kjörstjórn stimplað bakhlið kjörseðils. Mun kjósandi gera grein fyrir sér hjá kjörstjórn og leiði athugun kjörskrár í ljós að kjósandi sé á kjörskrá fær hann afhentan kjörseðil. Því næst merkir kjósandi á kjörseðilinn í kjörklefa hvernig hann hyggst greiða atkvæði. Síðan skal kjörstjórn eða fulltrúi hennar stimpla bakhlið kjörseðils og kjósandi síðan leggja hann í atkvæðakassa. Kosningarathöfninni lýkur þegar kjósandi hefur lagt kjörseðilinn í atkvæðakassann, en þá hefur hann greitt atkvæði. Mikilvægt er að kjósandi og kjörstjórn gæti að því að hvorki kjörstjórn né aðrir sem mögulega eru viðstaddir nái að greina hverjum kjósandi hyggst greiða atkvæði sitt. Að öðru leyti er vísað til skýringa í almennum athugasemdum, sjá 3. kafla í VII. hluta.

## Um 89. gr.

Ákvæðið er nýtt og fjallar um viðbrögð við bilun eða truflun í notkun rafrænnar kjörskrár. Kosning getur ekki átt sér stað nema kjörstjórn hafi aðgang að kjörskrá og er nauðsynlegt að lögin geri ráð fyrir þeim möguleika að bilun eða annars konar truflun valdi því að ekki sé unnt að nota rafræna kjörskrá á kjörfundi. Er fjallað um framkvæmd í slíkum tilvikum í ákvæðinu. Slíkar bilanir geta bæði verið bundnar við tiltekna kjördeild eða kjörstað en einnig verið miðlægar og tekið til rafrænnar kjörskrár í heild sinni. Þá kunna slíkar truflanir að vera tilkomnar vegna annarra atriða en virkni kjörskrárinnar sjálfar og má í því samhengi nefna rafmagnstruflanir eða bilanir í tölvubúnaði kjörstjórnar. Miða verður við að ekki sé unnt að nota rafræna kjörskrá við kosningu ef kjörstjórn getur ekki fengið tæmandi upplýsingar um það hvaða kjósendur hafi hverju sinni kosið í öllum kjördeildum sveitarfélags eða ef einhver kjörstjórn getur ekki jafnóðum komið upplýsingum um kosningu í kjördeild sinni til annarra kjörstjórna. Truflanir á notkun rafrænnar kjörskrár geta því bæði verið almennar og staðbundnar.

Þótt leggja verði áherslu á að draga úr hættu á slíkum bilunum eða truflunum, og að tryggt verði að slíkt ástand vari aðeins í skamma stund, er mikilvægt að lög geri ráð fyrir því að kosning geti farið fram eigi að síður. Af þessum sökum er í 1. mgr. að finna heimild til að halda kosningu án þess að merkt sé við kjósendur í kjörskrá. Skal þá kjósandi fá sérstakt kjörseðilsumslag sem kjörseðill er settur í og árita sendiumslag þar sem getið er um ástæðu þess að kosið sé með þessum hætti. Er atkvæðið síðan látið í atkvæðakassa eins og vant er. Undirkjörstjórn skrifar í þessum tilvikum hvergi niður eða merkir við nafn kjósanda en heldur þess í stað utan um þann fjölda atkvæða sem greidd eru með þessum hætti. Um uppgjör þessara atkvæða er síðan fjallað í nýju ákvæði í 101. gr. frumvarpsins.

Ætla verður að sjaldan muni reyna á það fyrirkomulag sem mælt er fyrir um í ákvæðinu, enda verði kapp lagt á að hin rafræna kjörskrá virki. Ljóst er að framkvæmd verður umtalsvert þyngri í vöfum ef kjósa þarf samkvæmt ákvæðinu til lengri tíma á kjördegi auk þess sem uppgjör atkvæða verður nokkuð flóknara. Verði bilun sem hamlar því að rafræn kjörskrá sé notuð er rétt að kjörstjórn stöðvi þegar hefðbundna atkvæðagreiðslu og hefji undirbúning atkvæðagreiðslu samkvæmt ákvæðinu. Um leið gefst viðeigandi stjórnvöldum tækifæri til að bæta úr þeirri bilun eða truflun sem upp hefur komið. Rétt er að töf á atkvæðagreiðslu vegna þessa verði alls ekki lengri en 30 mínútur. Hafa skal í huga að staðbundnar bilanir munu að öllum líkindum hafa takmörkuð áhrif á stærri þéttbýlissvæðum, enda mun kjósendum þá vera unnt að kjósa í öðrum kjördeildum þar sem rafræn kjörskrá hefur ekki orðið fyrir truflun. Í slíkum tilvikum mun einfaldast vera að beina kjósendum í aðra kjördeild þar sem vitað er að rafræn kjörskrá er í lagi.

## Um 90. gr.

Ekki búa allir kjósendur við þær aðstæður að geta greitt atkvæði í samræmi við lýsingu 81.–85. gr. laga um kosningar til Alþingis. Í 86. gr. og 2. og 3. mgr. 63. gr. laga um kosningar til Alþingis er að finna ákvæði um aðstoð við þá sem sakir sjónleysis eða þess að þeim sé hönd ónothæf geta ekki greitt atkvæði af sjálfsdáðum. Við slíkar aðstæður getur kjósandi sem þannig er ástatt um óskað aðstoðar kjörstjórnarfulltrúa, og þá er aðstoð veitt geti kjósandi skýrt ótvírætt frá því hvernig hann vilji greiða atkvæði. Enn fremur getur kjósandi óskað aðstoðar eigin aðstoðarmanns en þá er gert að skilyrði að kjósandinn skýri frá því óþvingaður að hann óski aðstoðar fulltrúa sem hann velur sjálfur eða leggi fram vottorð réttindagæslumanns um staðfestingu þess að kjósandi hafi valið sjálfur fulltrúann sér til aðstoðar. Fyrir árið 2012 gat kjósandi eingöngu fengið aðstoð kjörstjóra eða fulltrúa kjörstjórnar við kosn-

ingarathöfnina. Það ár var með lögum nr. 111/2012 lögfestur réttur kjósenda til að ákveða sjálfur hver aðstoði hann við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og á kjörfundi.

Lagabreytingin 2012 hefur verið gagnrýnd af hagsmunaaðilum á þeim grundvelli að þurfi einstaklingur aðstoð við að greiða atkvæði vegna annars konar fötlunar en sjónleysis eða að honum sé hönd ónothæf, t.d. vegna þroskahömlunar, eigi hann ekki rétt á aðstoð. Slíkt sé mismunun á grundvelli fötlunar sem stangist á við stjórnarskrána og samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks. Samkvæmt upplýsingum frá Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu búa um það bil 15% mannkyns við einhvers konar fötlun eða skerðingu. Ákvæði 29. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks mælir fyrir um að fatlað fólk eigi að geta tjáð vilja sinn sem kjósendur á frjálsan hátt og að heimilað sé í þessu skyni, þar sem nauðsyn krefur og að ósk kjósenda, að hann njóti aðstoðar einstaklings að eigin vali við að greiða atkvæði. Skv. 3. mgr. 12. gr. samningsins er lögð áhersla á að aðildarríki grípi til viðeigandi ráðstafana til þess að fatlað fólk geti fengið aðstoð við hæfi þegar það nýti gerhæfi sitt, þ.e. að þessum hópi fólks sé veittur stuðningur til að nýta mikilsverð réttindi sín. Ef þetta er ekki heimilað verða afleiðingarnar þær að hópur fólks með tiltekna fötlun getur ekki nýtt kosningarrétt sinn. Einnig hefur verið gagnrýnt að núgildandi framkvæmd fylgi töluvert umstang sem fatlað fólk hefur lýst sem niðurlægjandi reynslu. Á móti hefur verið nefnt að hætta sé á að aðstoðarmaður kjósenda geti haft óviðeigandi afskipti af því eða áhrif á það hvernig kjósendi greiðir atkvæði. Í þessu sambandi hefur verið bent á að hinn lýðræðislegi réttur til að greiða atkvæði eigi að vega þyngra en hugsanleg áhrif aðstoðarmanns á það hvernig kjósendi, t.d. með þroskahömlun, ver atkvæði sínu. Einnig hefur verið bent á að nánast allir verði fyrir áhrifum annarra þegar tekin er ákvörðun um það hvernig fólk greiðir atkvæði.

Með vísan til framangreindra röksemda eru því lagðar til breytingar á gildandi lögum um rétt fatlaðs fólks og annarra sem aðstoð þurfa við atkvæðagreiðsluna. Lagt er til að meginreglan verði sú að einstaklingur með kosningarrétt sem getur mætt á kjörstað eigi rétt á aðstoð í samræmi við þarfir sínar, hvort sem er vegna fötlunar, veikinda, elli eða af öðrum ástæðum. Hér skal bent á að við forsetakjör árið 2020 var kjósendum í sóttkví gert kleift að nýta kosningarrétt sinn með því að fá aðstoð kjörstjóra við að greiða atkvæði utan kjörfundar á grundvelli þess að þeim var hönd ónothæf. Sýnir þetta dæmi að margar ástæður geta legið að baki því að kjósendur þurfi aðstoð við að greiða atkvæði. Markmiðið er því að auðvelda þeim sem ekki geta kosið einir og óstuddir vegna fötlunar eða af öðrum ástæðum að kjósa. Samhliða markmiði um framgang stjórnámála legra réttinda borgara er jafnframt mikilvægt að tryggja að kosningar séu leynilegar í samræmi við áskilnað 1. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar. Markmið breytinganna er enn fremur að mæla fyrir um lipra kosningaframkvæmd og um leið að tryggja virðingu og nærgætni við þá sem þurfa að reiða sig á aðstoð annarra til að nýta lýðræðislegan rétt sinn til að kjósa. Við útfærslu tillögu að nýju ákvæði um aðstoð við atkvæðagreiðslu hefur verið litið til kosningalöggjafar í öðrum norrænum ríkjum.

Samkvæmt lögum um kosningar til danska þjóðþingsins (*Bekendtgørelse nr. 1426 af 8.12. 2017 af lof om valg til Folketinget*, 49. gr.) getur kjósendi krafist aðstoðar ef hann getur ekki greitt atkvæði á þann hátt sem mælt er fyrir um í lögum vegna hreyfihömlunar eða hvers kyns vanheilsu. Í 1. mgr. 49. gr. laganna kemur fram að það kunni að vera nauðsynlegt við slíkar aðstæður að víkja frá fyrirmælum um framkvæmd kosninga, þ.m.t. að atkvæði sé greitt utan kjörfundarstofu. Aðstoð má eingöngu veita ef kjósendi getur ótvírætt gefið til kynna við þann eða þá sem veitir aðstoðina hvaða lista eða frambjóðanda kjósendinn ætlar að greiða atkvæði sitt. Aðstoðina er hægt að fá með þrennum hætti: frá tveimur kjörstjórnarfulltrúum eða tveimur tilnefndum kjósendum; frá einum kjörstjórnarfulltrúa eða kjósenda og einum aðstoðarmanni útnefndum af kjósenda; eða eingöngu frá einum aðstoðarmanni sem kjósendi velur

sjálfur. Til þess að eiga kost á aðstoðarmanni að eigin vali þarf kjósandi að tilkynna sjálfur skilmerkilega og með ótvíræðum hætti að hann óski eftir að fá aðstoð manns sem hann velur sjálfur. Þá er þessi möguleiki eingöngu í boði fyrir þá sem eru haldnir sjáanlegri (kjósandi er t.d. í hjólastól eða með fylgdarhund) eða skjalfestri (t.d. með því að sýna bílastæðakort fyrir fatlað fólk eða yfirlýsingu læknis) líkamlegri eða andlegri fötlun. Þess má geta að Danir breyttu kosningalöggjöf sinni í tilefni af fullgildingu samnings Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks árið 2009. Breytingin gerði ráð fyrir að aðstoð yrði veitt af tveimur kjörstjórnarfulltrúum eða einum tilnefndum kjósendum eða einum kjörstjórnarfulltrúa eða kjósenda og einum aðstoðarmanni sem kjósandi velur sjálfur. Fyrirkomulagið var gagnrýnt af blindum sem höfðu í áratugi átt rétt á að velja einn aðstoðarmann til aðstoðar við atkvæðagreiðsluna. Þetta varð til þess að kosningalögunum var breytt á ný 2016 og þriðja möguleikanum bætt við; aðstoð eins aðstoðarmanns sem kjósandi velur sjálfur. Til viðbótar framangreindu er í 47. gr. a dönsku kosningalaganna gert ráð fyrir því að kjósandi geti á grundvelli fötlunar eða skerðingar sótt um að fá að greiða atkvæði á öðrum kjörstað en honum ber. Markmiðið er þá að auka möguleika fatlaðs fólks að kjósa með sama hætti og aðrir og geta þá valið kjörstað með aðgengi fyrir hjólastóla, lyftum og salernum fyrir fatlaða eða kjörstað með hljóðdempanði kjörklefa í tilfelli blindra og sjónskertra.

Samkvæmt norsku kosningalögunum (*Lov om valg til Stortinget, fylkeeting og kommune-styrer, nr. 57 frá 28. júní 2002, ákvæði 9.5.5*) er meginreglan sú að kjósandi sem þess þarfnast geti fengið nauðsynlega aðstoð frá kjörstjórn við atkvæðagreiðsluna. Sé kjósandi haldinn alvarlegri andlegri eða líkamlegri fötlun getur hann notið aðstoðar aðstoðarmanns að eigin vali en þá er gert að skilyrði að fulltrúi kjörstjórnar sé einnig viðstaddur. Kjörstjórn skal gera aðstoðarmanni grein fyrir því að viðkomandi er bundinn þagnarskyldu. Áður heimiluðu norsku kosningalögin öllum kjósendum að velja sér aðstoðarmann að eigin vali. Þessi réttur hefur nú verið takmarkaður við tiltekinn hóp kjósenda en tilgangurinn er að vernda kjósendur frá óæskilegum þrýstingi. Kjósandi verður sjálfur að velja aðstoðarmann sinn en ekki eru gerðar sérstakar kröfur til viðkomandi, t.d. um aldur eða kosningarrétt. Skv. gr. 9-6 getur kjósandi sem ekki er fær um að komast inn á kjörstað kosið utan hans í viðurvist tveggja kjörstjórnarmanna. Einnig er mögulegt að fá aðstoð við atkvæðagreiðsluna í heimahúsi sé kjósandi, vegna veikinda eða fötlunar, ekki fær um að koma á kjörstað til að kjósa utan kjörfundar, sbr. 6. mgr. gr. 8-3 kosningalaganna.

Samkvæmt sænsku kosningalögunum (*Vallag, 2005:837*) geta kjósendur, sem eru vegna fötlunar eða annarrar vanheilsu ekki færir um að kjósa á fyrirskipaðan hátt, notið aðstoðar kjörstjórnarfulltrúa að því marki sem nauðsynlegt er eða kallað til annan einstakling til að aðstoða sig við kosningarathöfnina, sbr. gr. 3, 7. kafla. Kjósandi sem ekki getur mætt á kjörstað vegna veikinda, fötlunar eða aldurs getur að ákveðnum skilyrðum uppfylltum kosið með aðstoð sendiboða, t.d. fjölskyldumeðlims, bréfbera, heilbrigðisstarfsmanns eða fangavardar, sbr. gr. 4-10, 7. kafla. Þessu til viðbótar mega kjósendur, sem vegna veikinda, fötlunar eða aldurs geta hvorki komið á kjörstað né kosið með aðstoð sendiboða, kjósa hjá farandkjörstjóra (sæ. *ambulerande röstmottagare*), sbr. gr. 3 a, 7. kafla. Þegar nógildandi kosningalög voru sett í Svíþjóð árið 2005 féll tímabundið niður sá möguleiki að velja sér aðstoðarmann, en það átti þó ekki að hafa áhrif á framkvæmdina samkvæmt lögskýringargögnum. Ákvæðinu var þó breytt 2014 til að skjóta styrkari stöðum undir framkvæmdina og auka skýrleika laganna um að kjósandi, með fötlun eða þess háttar, gæti notið aðstoðar kjörstjórnarfulltrúa eða aðstoðarmanns að eigin vali við atkvæðagreiðsluna.<sup>10</sup>

<sup>10</sup> Sjá *Regeringens proposition 2013/14:124, Ökad effektivitet, säkerhet och tillgänglighet i valförfarandet* (<https://data.riksdagen.se/fil/690022DA-C82D-45C1-B376-04E12D59A2F8>).

Ákvæði 73. gr. finnsku kosningalaganna (*Vallag* 1998/714) gera ráð fyrir því að á hverjum kjörstað sé sérstakur kosningaraðstoðarmaður (sæ. *valbiträde*) skipaður af kjörstjórn, og sérstaklega merktur sem slíkur, sem hefur það hlutverk að aðstoða kjósendur við að fylla út kjörseðilinn að þeirra beiðni. Einnig geta kjósendur notið aðstoðar fulltrúa í kjörstjórn svo framrlega sem það tefji ekki kosningaframkvæmd. Kjósendur sem hafa skerta getu til þess að greiða atkvæði geta komið með eigin aðstoðarmann til að aðstoða við atkvæðagreiðsluna. Skilyrði er að frambjóðandi eða maki frambjóðanda, börn, systkini eða foreldrar geta hvorki verið kosningaraðstoðarmenn né aðstoðað kjósenda sem hefur skerta getu. Aðstoðarmanni er skylt að fara að fyrirmælum kjósenda og er bundinn þagnarskyldu um það sem hann verður áskynja við atkvæðagreiðsluna. Skv. 3. mgr. 46. gr. finnsku kosningalaganna geta kjósendur sem hafa skerta getu, og eiga erfitt með að koma á kjörstað, kosið utan kjörfundar á heimili sínu í viðurvist fulltrúa kjörstjórnar. Skilyrði er að við atkvæðagreiðsluna sé einnig vottur, eldri en 18 ára, tilnefndur af kjósenda.

Eins og sjá má af þessari umfjöllun hafa Norðurlöndin gengið langt í að aðlaga kosningaframkvæmd þannig að kjósendur sem þess þurfa fái aðstoð við að kjósa og með þeim hætti sem þeim þóknast. Í frumvarpinu er lagt til að tekið verði upp breytt fyrirkomulag við aðstoð við kjósendur sem geta ekki kosið á fyrirskipaðan hátt. Áhersla er lögð á að allir eigi rétt á aðstoð við að greiða atkvæði og þannig tryggt að allir geti notið þeirra grundvallarmannréttinda að taka þátt í kosningum. Tillaga að nýju fyrirkomulagi byggist á nýrri hugsun og trausti.

Aðstoð er hægt að fá með tvennum hætti: frá kjörstjórn eða aðstoðarmanni að eigin vali. Mælt er fyrir um takmarkanir á aðstoð við kjósendur í 1.–3. mgr. ákvæðisins. Í fyrsta lagi skal aðeins veita aðstoð ef kjósandi getur sjálfur skýrt þeim er aðstoðina veitir, kjörstjórnarfulltrúa sem hann hefur valið eða aðstoðarmanni sem fylgir honum á kjörstað, frá því hvernig hann vill greiða atkvæði. Í öllum öðrum norrænum ríkjum er það skilyrði fyrir aðstoð að kjósandi geti greint frá því hvað hann vilji kjósa, með hvaða hætti sem hann kemur því á framfæri. Kjósandi verður því að vera fær um að koma pólitískum vilja sínum á framfæri við þann sem veitir honum aðstoð við að greiða atkvæði. Aðstoðarmanni er skv. 2. mgr. skylt að fara að fyrirmælum kjósenda og er bundinn þagnarskyldu um það sem honum og kjósenda fer á milli í kjörklefa. Í 3. mgr. er að finna neikvætt hæfisskilyrði aðstoðarmanna og tekið fram að frambjóðendur, maki, börn, systkini eða foreldrar hans megi ekki veita aðstoð við atkvæðagreiðslu. Skv. 4. mgr. er aðstoðarmanni kjósenda óheimilt að gerast aðstoðarmaður fleiri en þriggja kjósenda við sömu kosningu. Hér er ekki átt við kjörstjórnarfulltrúa heldur aðstoðarmenn sem fylgja kjósenda á kjörstað. Skv. 2. mgr. 86. gr. laga um kosningar til Alþingis er aðstoðarmanni kjósenda óheimilt að gerast aðstoðarmaður annars kjósenda við sömu kosningu. Starfshópurinn telur rétt að rýmka þetta skilyrði í ljósi rýmkunar ákvæðisins. Til dæmis er þá ekkert því til fyrirstöðu að aðstoðarmaður fylgi öldruðum foreldrum sínum á kjörstað til að greiða atkvæði.

Starfshópurinn hefur rætt um að fræða þurfi aðstoðarmenn kjósenda sérstaklega og mætti hugsa sér að þeir fylltu út eyðublað á kjörstað þar sem þeir staðfesta með undirritun sinni að hafa fengið fræðslu um takmarkanirnar. Gert er ráð fyrir að ákvæðið verði nánar útfært í reglugerð en t.d. þarf að mæla fyrir um hvernig kjörstjórnir bóka veitta aðstoð í gerðabók enda nauðsynlegt að fylgjast með hversu margir aðstoða við kosningu, sbr. skilyrði 4. mgr.

Starfshópurinn naut við smíði ákvæðisins aðstoðar Landssamtakanna Þroskahjálpar og Öryrkjabandalags Íslands, sem komu fram með gagnlegar ábendingar. Í tilefni af þeim ábendingum var ákveðið að réttara væri að nota hugtakið aðstoðarmaður sem aðstoðar kjósenda

en ekki hugtakið fulltrúi, sbr. 86. gr. laga um kosningar til Alþingis, í ljósi þess að um er að ræða aðstoð við að framkvæma eina athöfn.

Um 91. gr.

Ákvæðið er byggt á 87. gr. laga um kosningar til Alþingis og 64. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Þar segir í 1. mgr.: „Láti kjósandi sjá hvað á seðli hans er er seðillinn ónýtur og má ekki leggja hann í atkvæðakassann. Ef kjósanda verður þetta á eða ef hann setur skakkt kjörmerki á seðil eða seðill krotast hjá honum af vangá á hann rétt á að fá nýjan kjörseðil. Skal hann þá afhenda kjörstjórninni hinn fyrri seðil.“ Lagt er til að 1. mgr. ákvæðisins verði einfölduð og gerð skýrari. Nægir að geta þess að kjósandi geti fengið nýjan kjörseðil hafi hann gert mistök við merkingu hans enda nær það bæði yfir þær aðstæður ef kjósandi hefur sett skakkt kjörmerki á kjörseðil og ef seðill hefur krotast hjá honum af vangá.

Um 92. gr.

Ákvæðið er sambærilegt við 89. gr. laga um kosningar til Alþingis og 66. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna fyrir utan þá breytingu að lagt er til að kjörfundi skuli slitið eigi síðar en kl. 21 á kjördag. Almennt er kjörfundi slitið fyrr annars staðar á Norðurlöndum, eða kl. 20, og ekki þykir ástæða til að kjörfundur standi til kl. 22 eins og nú er. Einnig er gerð smávægileg orðalagsbreyting þar sem „atkvæðagreiðslu“ í 1. mgr. hefur verið skipt út fyrir „kjörfundi“ í samræmi við málvenju.

Um 93. gr.

Við skýringu ákvæðisins er nauðsynlegt að hafa í huga það samhengi sem felst í ákvæðum 1. mgr. 74. gr. og 77. gr. frumvarpsins, en þau lýsa hvernig kjörstjóri skráir upplýsingar um þá sem taka þátt í atkvæðagreiðslunni utan kjörfundar og miðlun þeirra upplýsinga til kjörstjórna. Ákvæði 93. gr. frumvarpsins fjallar á hinn bóginn um það hvernig kjörstjórnin tekur við atkvæðakassanum frá kjörstjóra á kjördag, opnar hann og kannar hvort þeir sem greitt hafa atkvæði utan kjörfundar séu á kjörskrá á kjördag og hvort að öðru leyti beri að taka atkvæði þeirra til greina, sbr. 94. gr. frumvarpsins. Samhengisins vegna er rétt að gera stuttlega grein fyrir 1. mgr. 74. gr. og 77. gr. frumvarpsins.

Samkvæmt 1. mgr. 74. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að kjörstjóri setji í hina rafrænu kjörskrá merki við nöfn þeirra sem greiða atkvæði hjá honum, t.d. bókstafinn „U“. Í þessu felst að aflögð er sú framkvæmd að skráningin fari fram í svonefndu utankjörfundarkerfi sem Þjóðskrá Íslands hefur rekið og sýslumenn og sendiráð notað við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Til grundvallar kerfinu liggur íbúaskrá þjóðskrár. Um skráningu kjörstjóra, efni hennar, framsendingu til kjörstjórnar og um aðgang umboðsmanna að henni er síðan fjallað í 77. gr. frumvarpsins og skýringum við það ákvæði. Koma ákvæði þessi í stað 1. mgr. 63. og 66. gr. gildandi laga um kosningar til Alþingis. Samkvæmt þessu gera ákvæði frumvarpsins ráð fyrir sambærilegri framkvæmd þegar kemur að utanumhaldi kjörstjóra um skráningu þeirra sem greitt hafa atkvæði hjá honum utan kjörfundar eða hann hefur eftir atvikum móttakið frá öðrum. Í stað þess að kjörstjóri færi sérstaka skrá er gert ráð fyrir að kjörstjóri sem hefur aðgang að rafrænni kjörskrá merki við í rafrænu kjörskrána, eins og áður segir, hverjir hafa greitt atkvæði hjá honum. Þykir það vera til einföldunar. Rétt er að undirstrika að í þessu felst ekki að búið sé að taka afstöðu til þess að taka beri nafn kjósandans á kjörskrá eða taka atkvæðið til greina. Enda er það ekki skilyrði þess að mega greiða atkvæði utan kjörfundar að kjósandi sé á kjörskrá þegar hann greiðir atkvæði hjá kjörstjóra utan kjörfundar. Ekki er hægt að útiloka í einstökum tilvikum að kjörstjóri hafi ekki aðgang að hinni rafrænu

kjörskrá. Í slíkum tilvikum er gert ráð fyrir því að kjörstjóri færi í sérstaka skrá nöfn þeirra kjósenda sem greiða atkvæði hjá honum, sbr. 1. mgr. 77. gr., lögheimili kjósenda og kennitölu og hvern dag kosningarathöfnin fór fram. Gert er ráð fyrir að í reglugerð sem ráðherra setur verði kveðið nánar á um gerð og útlit slíkrar skrár.

Eins og rakið er í 3. mgr. 77. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að kjörstjóri sendi hlutaðeigandi kjörstjórn atkvæðakassann svo tímanlega að hann sé kominn henni í hendur áður en kjörfundur er settur. Rétt þykir að gera áfram ráð fyrir óbreyttu fyrirkomulagi að þessu leyti jafnvel þótt atkvæðagreiðslu innan lands ljúki ekki fyrr en kl. 17.00 og þótt kjósandi sem greiðir atkvæði utan kjörfundar geti ekki jafnframt greitt atkvæði á kjörfundi. Með slíku fyrirkomulagi er kjörstjórninni gert auðveldara að skipuleggja störf sín á kjördag.

Í 93. gr. frumvarpsins er fjallað um móttöku atkvæðakassa sem kjörstjórn hefur borist frá kjörstjóra, sbr. nú 73. gr. gildandi laga. Þar er gert ráð fyrir því að málsmeðferð kjörstjórnar sé tvíþætt. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að fram fari eins konar bráðabirgðaathugun á innihaldi kassans; hvort fjöldi atkvæðisbréfa kemur heim við skrá kjörstjóra og hvort taka eigi atkvæði til greina, sbr. 94. gr. frumvarpsins og 91. gr. gildandi laga um kosningar til Alþingis. Ef taka skal atkvæði til greina skal setja sérstakt merki til bráðabirgða við nafn kjósendans í kjörskránni, eins og nánar er rakið í ákvæðinu. Síðan er gert ráð fyrir því í 90. gr. laga um kosningar til Alþingis að kjörstjórnin kanni á ný, að lokinni atkvæðagreiðslu og í viðurvist umboðsmanna lista, þau utankjörfundaratkvæði sem borist hafa „og ekki hafa verið aftur heimt“. Þar sem frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að kjósandi geti jafnframt greitt atkvæði á kjörfundi, hann geti einungis greitt einu sinni atkvæði utan kjörfundar og ekki heimt atkvæði sitt aftur, er ekki þörf á framangreindri bráðabirgðaskráningu. Því er lagt til að þegar kjörstjórn berst atkvæðakassi frá kjörstjóra, sbr. 77. gr. frumvarpsins, geti kjörstjórnin strax gengið úr skugga um hvort kjósandi sé á kjörskrá og hvort taka beri utankjörfundaratkvæði að öðru leyti til greina. Ef taka ber atkvæðið til greina merkir kjörstjórnin endanlega í hina rafrænu kjörskrá að kjósendinn hafi greitt atkvæði og setur atkvæðið í óopnuðu kjörseðilssumslagi í atkvæðakassa til talningar. Þar sem ekki er gert ráð fyrir að kjósandi geti greitt atkvæði oftari en einu sinni getur þessi vinna farið fram hvenær sem er á kjördag áður en kjörstöðum er lokað en utankjörfundaratkvæðin eru þá tilbúin til talningar.

Í stað þess að oddviti opni atkvæðakassann er gert ráð fyrir því að einhver úr kjörstjórninni, samkvæmt nánari ákvörðun hennar, geti opnað kjörkassann í viðurvist umboðsmanna lista. Þá er í 3. mgr. tekið fram að atkvæðisbréfa, sem hafa borist eða berast á meðan á atkvæðagreiðslu stendur, þ.m.t. póstatkvæða, skuli getið í gerðabókinni og að þau skuli athuguð með sama hætti og þau atkvæðisbréf sem koma frá kjörstjóra. Þá er gert ráð fyrir í 2. másl. 2. mgr. að kjörstjórn skuli skrá sérstaklega fjölda utankjörfundaratkvæða sem ekki verða tekin til greina en skort hefur á slíkt í framkvæmd.

Á grundvelli 3. mgr. 81. gr. setur ráðherra að fenginni tillögu landskjörstjórnar fyrir mæli í reglugerð m.a. um móttöku og meðferð kjörstjóra á atkvæðum greiddum utan kjörfundar.

#### Um 94. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um utankjörfundaratkvæði, þ.m.t. póstatkvæði, sem ekki verða tekin til greina. Ákvæðið byggist á 91. gr. laga um kosningar til Alþingis og 68. gr. laga um kosningar til sveitarstjóra. Staflíður um að ekki skuli taka til greina utankjörfundaratkvæði ef sendandi þess er búinn að greiða atkvæði hefur verið felldur brott, sbr. 2. mgr. 68. gr. frumvarpsins. Einnig hefur orðalagi e-liðar verið breytt til samræmis við breytingar IV. kafla frumvarpsins er lúta að því að landskjörstjórn en ekki ráðuneytið skuli útbúa kjörgögn og láta þau kjörstjórnnum í té. Enn fremur er að finna tvo nýja stafliði vegna póstkosningar. Annars

vegar er um að ræða f-lið um að ekki skuli taka til greina utankjörfundaratkvæði ef póstatkvæði ber ekki með sér að hafa verið greitt í útlöndum, sbr. 71. gr. frumvarpsins. Því er ljóst að hafi atkvæði borist með öðrum hætti á skrifstofu sveitarfélags, t.d. með sendiboða sem kjósandi í útlöndum hefur fengið til að koma atkvæði sínu til skila, þyrfti að gera ráð fyrir einhvers konar móttökukvittun þar sem það væri staðreynt. Hins vegar er um að ræða g-lið um að ekki skuli taka til greina póstatkvæði ef umslag þess er opið. Eru þessir tveir síðarnefndu stafliðir í samræmi við sænsku og finnsku kosningalöggjöfina um póstatkvæði. Loks hefur tilvísun til 71. gr. um póstkosningu verið bætt við i-lið.

Í 2. mgr. segir að þegar berist fleiri en eitt póstatkvæði frá sama kjósanda skuli aðeins það póstatkvæði sem síðast berst koma til greina. Með tilkomu rafrænnar kjörskrár og því fyrirkomulagi að allir kjörstjórar, innan lands sem utan, hafi aðgang að henni er ljóst að kjósandi getur aðeins greitt atkvæði einu sinni. Mæti kjósandi aftur til að greiða atkvæði sést það í rafrænni kjörskrá. Berist atkvæði greitt utan kjörfundar hjá kjörstjóra og póstatkvæði frá sama kjósanda kemur póstatkvæðið ekki til greina því að þá er búið að merkja við kjósandann í rafrænni kjörskrá hjá kjörstjóra. Hugsanlegt er að mörg póstatkvæði berist frá einum og sama kjósandanum og er 2. mgr. ætlað að bregðast við slíkum aðstæðum. Hér er því mikilvægt að í reglugerð ráðherra, skv. 6. mgr. 71. gr. um póstkosningu, verði kveðið á um að sveitarfélög stimpli póstatkvæði með móttökudagsetningu.

#### Um 95. gr.

Ákvæðið er samhljóða 92. gr. laga um kosningar til Alþingis og sambærilegt við 69. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

#### Um 96. gr.

Ákvæðið er samhljóða 93. gr. laga um kosningar til Alþingis og 70. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

#### Um 97. gr.

Í 95. og 96. gr. laga um kosningar til Alþingis og 71. og 72. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna er að finna allitarleg ákvæði um frágang kjörstjórna eftir að kjörfundi hefur verið slitið, meðferð utankjörfundaratkvæða, innsigln þeirra, hvernig fara skuli með lykla að atkvæðakassanum, hvernig bókað verður í gerðabókina og undirritun hennar, hvernig kjörgögnum verði pakkað í þar til gerð umslög og hvernig merkja skuli gögnin. Að mati starfsþópsins fer betur á því að slíkar vinnureglur verði í reglugerð sem ráðherra setur að fengnum tillögum landskjörstjórnar. Þá er lagt til að felld verði brott sú regla að loka skuli atkvæðakössum með lykli þar sem það hefur valdið vandkvæðum í framkvæmd. Nægilegt þykir að mæla fyrir um innsigln atkvæðakassa.

#### Um XV. kafla, talning atkvæða.

Ákvæði XV. kafla frumvarpsins um talningu atkvæða eru breytt frá XV. kafla laga um kosningar til Alþingis um kosningaúrslit í kjördæmum og X. kafla laga um kosningar til sveitarstjórna um framkvæmd atkvæðatalningar. Lagt er til að lagatæknileg atriði er snúa eingöngu að stjórnsýslu atkvæðatalningar og hlutverki kjörstjórna verði komið fyrir í reglugerð en meginreglur um talningu verði að finna í kosningalögum.



## Um 98. gr.

Í ákvæðinu er fjallað um talningu atkvæða en hún fer fram á ábyrgð yfirkjörstjórnar sveitarfélags. Yfirkjörstjórn mun því ákveða hvar hentugast er að telja atkvæði sveitarfélagsins og hvernig fyrirkomulagi talningar verði að öðru leyti háttað. Í 2. málsli. 1. mgr. segir að við alþingiskosningar skuli talning atkvæða í Reykjavíkurborgar kjördæmum suður og norður vera á ábyrgð yfirkjörstjórnar sveitarfélagsins, sbr. einnig 3. mgr. 16. gr. frumvarpsins þar sem fram kemur að yfirkjörstjórn Reykjavíkurborgar verði skipuð fimm fulltrúum en ekki þremur fulltrúum. Þetta á einnig við um forsetakjör og framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Í fyrstu drögum frumvarpsins var mælt fyrir um þá meginreglu að talning atkvæða skuli fara fram á kjörstað. Í umsagnarferli frumvarpsins komu fram athugasemdir við það fyrirkomulag. Var m.a. bent á að mönnun starfs umboðsmanna gæti orðið erfiðari með fjölgun talningarstaða, aðstaða fyrir talningu þyrfti að vera örugg og skipulögð, fjölgun talningarstaða myndi kalla á þjálfun fleiri starfsmanna, fyrirkomulagið gæti orðið til þess að kjörstöðum fækkaði og yfirkjörstjórn þyrfti að fara á milli kjörstaða til að úrskurða um gildi ágreiningsatkvæða. Er komið til móts við þessi sjónarmið með því að mæla fyrir um að talning atkvæða verði á ábyrgð yfirkjörstjórnar sveitarfélaga. Er þá horft til þess að færa fyrirkomulag atkvæðatalningar fyrir allar kosningar til þeirrar framkvæmdar sem viðhöfð er í sveitarstjórnarkosningum með Reykjavík sem undantekningu, sbr. 2. málsli. 1. mgr. ákvæðisins.

2. mgr. svarar til 2. mgr. 97. gr. laga um kosningar til Alþingis og 1. mgr. 75. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Með vísan til persónuverndarsjónarmiða og til að tryggja kosningaleynd í fámennum sveitarfélögum er sá varnagli sleginn að ef færri en 100 kjósendur standa á kjörskrá sveitarfélags skuli landskjörstjórn sameina talningu þeirra atkvæða við talningu annars kjörstaðar. Er hér höfð hliðsjón af norrænni framkvæmd þar sem talning atkvæða fer fram á kjörstöðum. Í Noregi þurfa að vera 100 kjósendur á kjörskrá til að atkvæði séu talin á kjörstað. Í Finnlandi er sambærilegur varnagli sleginn ef kjósendur eru 50 talsins. Í Danmörku og Svíþjóð eru engin takmörk fyrir því hversu fá atkvæði má telja á kjörstað. Eðli málsins samkvæmt gildir regla 3. mgr. ekki við sveitarstjórnarkosningar.

Í 4. mgr. segir að talningu atkvæða megi ekki hefja fyrr en eftir kl. 21 að kvöldi kjördags. Þó er heimilt skv. 2. mgr. 99. gr. frumvarpsins að hefja flokkun atkvæða og talningu þeirra áður en kjörfundi lýkur en þá skal rýmið vera lokað og vaktað þar til kjörfundi lýkur.

5. mgr. svarar til 3. mgr. 97. gr. laga um kosningar til Alþingis og 2. mgr. 75. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

## Um 99. gr.

Ákvæðið gerir ráð fyrir að talning atkvæða hefjist svo fljótt sem verða má að loknum kjörfundi. Gert er ráð fyrir sama fyrirkomulagi og nú er viðhaft við talningu, þ.e. að atkvæði séu tvíflokkuð og tvítalin.

Í 2. mgr. er lagt til að mælt verði fyrir um heimild yfirkjörstjórnar til þess að hefja flokkun og talningu atkvæða fyrir luktum dyrum áður en kjörfundi lýkur, til að mynda með því að flokka atkvæði í tölusetta bunka eftir framboðslistum. Þá skuli skýrlega kveðið á um að rýmið skuli vera lokað og vaktað af hálfu yfirkjörstjórnar þar til kjörfundi er lokið. Ákvæðið felur því í sér undantekningu frá þeirri reglu sem fram kemur í 100. gr. frumvarpsins um að talning atkvæða skuli fara fram fyrir opnum dyrum. Er því enn mikilvægara en ella að við þessar aðstæður sé gætt að því að viðstaddir séu umboðsmenn lista eða menn úr sömu stjórnmalasamtökum, sbr. 3. mgr. 100. gr. frumvarpsins. Ákvæðið er nýmæli og með því er komið til móts við ábendingar, m.a. frá ÖSE, um skýra lagaheimild í þessum efnunum.

Í 3. mgr. er mælt fyrir um meðferð þeirra atkvæðaseðla sem yfirkjörstjórn hefur úrskurðað um og ágreiningur er um við umboðsmenn lista. Í tilviki sveitarstjórnarkosninga er það yfirkjörstjórn sem sker úr. Við kosningar til Alþingis skulu ágreiningsseðlar á hinn bóginn sendir landskjörstjórn sem leggur þá fyrir Alþingi sem úrskurðar um gildi þeirra. Við forsetakjör og þjóðaratkvæðagreiðslur skulu ágreiningsseðlar sendir landskjörstjórn sem úrskurðar um gildi þeirra. Tekið er fram að ágreiningsseðlum skuli haldið aðgreindum frá gildum og ógildum kjörseðlum.

Í 4. mgr. er kveðið á um að ráðherra geti sett reglugerð um framkvæmd talningar við almennar kosningar, nánari útfærslu á meðferð ágreiningsseðla, meðhöndlun kjörgagna og kjörskráa, frágang að lokinni talningu o.fl. Er þetta í samræmi við meginmarkmið frumvarpsins um einföldun regluverks þar sem lagatæknilegum atriðum er snúa eingöngu að stjórnsýslu atkvæðatalningar og hlutverki kjörstjórna verði komið fyrir í reglugerð.

#### Um 100. gr.

Ákvæðið er sambærilegt við 98. gr. laga um kosningar til Alþingis og 76. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

#### Um 101. gr.

Hér er um að ræða nýtt ákvæði þar sem kveðið er á um hvernig fara skuli með atkvæði sem greidd eru skv. 89. gr. frumvarpsins þegar truflun hefur orðið á notkun rafrænnar kjörskrár. Skal kjörstjórn þá safna saman þeim ytri umslögum sem í ljós koma þegar atkvæðakassar eru opnaðir og fara yfir hvort taka skuli atkvæðin til talningar eða hvort þau teljist ógild. Á hið síðarnefnda við ef kjósandi hefur kosið oft en einu sinni á grundvelli 89. gr. eða ef hann hefur bæði kosið þannig og einnig samkvæmt rafrænni kjörskrá. Hafi kjósandi kosið með aðstoð rafrænnar kjörskrár er það atkvæði tekið til talningar en atkvæði skv. 1. mgr. telst ógilt. Leiðir þá niðurstöðu af því að fyrrnefnda atkvæðið er ekki sérgreint og verður ekki hjá því komist að taka það til talningar. Hafi kjósandi oft en einu sinni kosið skv. 89. gr. er fyrsta atkvæðið tekið til talningar en hin síðari ógild. Af þessum sökum er mikilvægt að undirkjörstjórnir sem sjá um kosningu skv. 89. gr. skrásetji á ytra umslagid hvenær atkvæðagreiðsla fór fram. Ekki þykir ástæða til að gefa kjósendum kost á að endurtaka atkvæðagreiðsluna og taka síðara atkvæðið sem greitt er skv. 89. gr. gilt.

Þegar yfirkjörstjórn hefur fjallað um það hvaða atkvæði sem greidd hafa verið skv. 89. gr. skuli taka til talningar skal við hana tryggt að rofin séu tengsl atkvæðaseðlanna við ytri umslög þeirra sem eru merkt nöfnum kjósenda. Atkvæði sem ógildast skulu geymd þar til úrskurðað hefur verið um gildi kosninga eins og almennt á við um ógild atkvæði.

#### Um 102.–105. gr.

Í 102.–105. gr. frumvarpsins er fjallað um mat á gildi atkvæða. Við skýringu þeirra er nauðsynlegt að líta til fyrirmæla 85. og 86. gr. frumvarpsins um kosningarathöfnina, þ.e. með hvaða hætti kjósandi tjáir vilja sinn við listakosningar og aðrar kosningar. Almennit verður að gera ráð fyrir því að kjósandi hafi komið atkvæði sínu til skila í samræmi við fyrirmæli 85. og 86. gr. og þær leiðbeiningar sem hafðar eru til sýnis á kjörfundi og í kjörklefa. Við samningu 102.–105. gr. var að meginstefnu byggt á ákvæðum um mat á gildi atkvæða í lögum um kosningar til Alþingis, sbr. 100. og 101. gr., og í kosningum til sveitarstjórna, sbr. 78. og 79. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna.

Rétt þykir að greina með skýrari hætti en nú er gert á milli mats á gildi atkvæða sem greidd eru á kjörfundi og atkvæða sem greidd eru utan kjörfundar eða í póstkosningu. Þá eru

ákvæði um mat á gildi atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu gerð skýrari, en slíkt er nauðsynlegt vegna ýmissa sérsjónarmiða sem eiga við um þær, sbr. úrskurð landskjörstjórnar 29. október 2012, um mat á gildi atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðsluna 20. október sama ár um tillögur stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnarskipunarlaga og tiltekin álitamál þeim tengd. Fjallað er um mat á gildi atkvæða sem greidd hafa verið utan kjörfundar í 103. gr. frumvarpsins.

Gert er ráð fyrir því að við listakosningar í kosningum til sveitarstjórna, líkt og í kosningum til Alþingis, merki kjósandi í ferning fyrir framan listabókstaf. Gert er ráð fyrir að kosningarathöfn þjóðaratkvæðagreiðslna verði sambærileg þar sem kjósandi marki X í ferning fyrir framan annan af tveimur svarkostum, „Já“ eða „Nei“, sbr. 2. mgr. 86. gr. frumvarpsins. Við þá þjóðaratkvæðagreiðslu sem fram fór 20. október 2012 var hafður ferningur fyrir framan svarkostina. Enn fremur er gert ráð fyrir að kjósandi marki X í ferning fyrir framan þann frambjóðanda sem hann vill kjósa í forsetakjöri.

Í 104. gr. frumvarpsins er fjallað sérstaklega um mat á gildi atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, þ.m.t. þegar spurningar og svarkostir á kjörseðli í þjóðaratkvæðagreiðslu, skv. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins, eru fleiri eða orðaðir með öðrum hætti, sbr. 3. mgr. 66. gr. frumvarpsins. Er þar lögð áhersla á að ekki skuli meta atkvæði ógilt þótt kjósanda hafi mistekist að tjá afstöðu sína til einstakra spurninga á kjörseðli, enda sé atkvæðið gilt að öðru leyti. Þar sem sami kjörseðill er notaður, hvort sem kjósendur greiða atkvæði á kjörfundi eða utan kjörfundar í þjóðaratkvæðagreiðslum, er ekki þörf á sérstökum reglum við mat á gildi atkvæða sem greidd eru utan kjörfundar. Í síðustu málsgrein 104. gr. frumvarpsins er því vísað til þeirra almennu atriða í 103. gr. sem gilda fyrir allar atkvæðagreiðslur utan kjörfundar, þ.e. ef kjörseðill hefur ekki verið stimplaður af kjörstjóra, ef í umslagi með utankjörfundarseðli eða póstatkvæði er annað og meira en einn kjörseðill og að við atkvæðagreiðsluna séu notuð tilskilin kjörgögn.

Með lögum nr. 15/2003, um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, var ákveðið að ferningur skyldi vera fyrir framan bókstaf hvers lista og að kjósandi greiddi atkvæði með þeim hætti að hann markaði með ritblýi kross í ferninginn. Með þessu var ætlunin að skýra betur hvernig kjósandi skyldi bera sig að við kosningarathöfnina. Vísað var til þess að ætla mætti að almenningur hefði „vanist krossum af þessu tagi, m.a. við útfyllingu flestra eyðublaða, í krossaprófum o.fl.“ Í lögum er ekki sérstaklega skilgreint hvað átt er við með „krossi“. Samkvæmt Íslenskri orðabók getur kross haft mismunandi form. Til að mynda hefur *Andrésarkross* formið „X“, sem í daglegu tali er oft vísað til sem bókstafsins „ex“ eða „ská-kross“. Þá hefur *grískur kross* formið „+“. Ráða má að með þeim breytingum sem gerðar voru 2003 sé vísað til „X“ í merkingunni „kross“. Af þeim má jafnframt ráða að þar geti einnig verið átt við önnur tákn sem algeng eru þegar merkt er við tiltekinn valkost, svo sem hak, „V“, eða skástrik, „/“. Í samræmi við 83. og 84. gr. frumvarpsins er í 102. gr. lagt til að meginreglan verði að meta skuli atkvæði ógilt hafi kjósandi ekki markað X í ferninginn. Um upphaf þess að merkja skyldi með krossi í kosningum til Alþingis má vísa til 35. gr. laga nr. 18/1903 þegar teknar voru upp leynilegar, eða „heimullegar“, kosningar. Skyldi kjósandinn þá gera kross „innan í hringinn“ við það nafn eða þau nöfn sem hann vildi velja. Við landskjör (hlutbundnar kosningar), sbr. 67. gr. laga nr. 28/1915, fór kosning þannig fram að „kjósandi markar kross, rjettan kross eða skákross við bókstaf þess lista [...] Krossinn við listabókstafinn, tölustafinn við nöfnin og útstrikun nafna [...]“. Samhljóða ákvæði voru einnig í 7. gr. laga nr. 11/1920, um þingmannakosningu í Reykjavík.

Ákvæði 102. gr. frumvarpsins og eftir atvikum 104. gr. þess, þegar um er að ræða þjóðaratkvæðagreiðslu, byggjast á því að kjósandi tjái val sitt með því að setja „X“ í ferninginn í

samræmi við þann skilning sem lagður hefur verið í „kross“. Slíkt vísar jafnframt til þess að átt sé við formað merki, svo sem (+), (/) eða hakmerki, þar sem merkt hefur verið við tiltekinn valkost líkt og á minnislista, eyðublaði, krossaprófi eða spurningalista. Aftur á móti verður að líta á stjörnu (\*) sem sérstakt merki sem væri til þess fallið að auðkenna atkvæðaseðil. Almennt verður því að miða við að merki sem sett hefur verið í ferninginn sem ekki líkist X eða slíku formuðu merki gefi atkvæðaseðli slíkt auðkenni að meta beri atkvæði ógilt. Við þetta má loks bæta að eitt greinilegt merki innan þess ramma sem framboðslista hefur verið afmarkaður á kjörseðli hefur verið metið sem atkvæði greitt þeim lista. Enn fremur hefur hringur utan um ferning framboðslista verið metinn sem atkvæði greitt listanum.

Þó að ferningur fyrir framan listabókstaf sé til þess að auðvelda kjósanda kosningarathöfnina geta því eigi að síður fylgt vandamál, t.d. ef blýantur er illa yddaður, blý brotnar o.s.frv., svo að erfitt getur reynst fyrir kjósanda að merkja í ferninginn. Í 105. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir því að það verði viðfangsefni kjörstjórnar að meta hverju sinni hvort það hafi verið vilji kjósandans að merkja atkvæði sitt með X, haki eða þvílíku formuðu merki. Ef kjósandinn hefur merkt í eða við ferninginn á þann hátt að ekki má vera ljóst hvernig hann hefur markað val sitt á seðilinn, svo sem ef ferningur er fylltur út eða skyggður, hefur atkvæðaseðill verið metinn ógildur, sbr. d-lið 4. hluta I. kafla og III. kafla álitis kjörbréfanefndar frá 14. desember 2017. Ástæður að baki því að kjósandi kys að fylla út ferninginn geta verið margvíslegar, eins og rakið er í álitum kjörbréfanefndar, t.d. að kjósanda hafi snúist hugur um val sitt og skyggt yfir X. Að baki slíkri niðurstöðu býr jafnframt það sjónarmið að koma í veg fyrir að slíkt atkvæði verði fyrir slysi metið greitt tilgreindum framboðslista. Slíkt atkvæði yði því metið ógilt með vísan til b-liðar 102. gr. frumvarpsins. Með því að leggja áherslu á að kjósandi hafi tjáð vilja sinn með því að setja X í ferninginn eða slíkt formað merki er lögð áhersla á að byggt verði á slíkum sjónarmiðum við mat á gildi atkvæða. Er með þessu komið til móts við þau sjónarmið sem fram koma í framangreindu álitum kjörbréfanefndar.

#### Um 106. gr.

Í ljósi þess að frumvarpið gerir ráð fyrir brottfalli yfirkjörstjórna kjördæma og hlutverki landskjörstjórnar við stjórnsýslu kosninga þarf að mæla sérstaklega fyrir um lok talningar við alþingiskosningar. Kemur það í hlut yfirkjörstjórnar sveitarfélags að senda niðurstöður talningar til landskjörstjórnar. Það verður verkefni landskjörstjórnar að telja saman atkvæði sem hver framboðslisti hefur hlotið í hverju kjördæmi, finna atkvæðatölu hvers lista, gera upp breytt atkvæði og reikna frambjóðendum atkvæðatölu.

#### Um 107. gr.

Ákvæðið byggist á 84. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna en bætt hefur verið við hvaða aðili skuli tilkynna úrslit hvaða kosninga. Það ákvæði kom til í meðförum Alþingis á frumvarpi til laga um kosningar til sveitarstjórna (þskj. 828 í 225. máli á 122. löggjafarþingi). Í ræðu framsögumanns félagsmálanefndar um breytinguna kom fram að það væri mat nefndarinnar að það bæri að tíunda sérstaklega auða seðla og að kjósendur væru að lýsa yfir sérstökum vilja með því að skila auðum seðlum. Vegna athugasemda sem starfshópnum bárust í umsagnarferli skal sérstaklega tekið fram að 107. gr. frumvarpsins fjallar um tilkynningu á niðurstöðum talningar en ákvæði 102.–104. gr. fjalla um mat á gildi atkvæðis. Talið er rétt að greina á milli auðra seðla við tilkynningu á niðurstöðum talningar og seðla sem eru ógildir af öðrum ástæðum. Til að ekki leiki vafi á því að auðir seðlar teljist ógildir hefur nú verið bætt við ákvæðið „af öðrum ástæðum“.

## Um XVI. kafla, úthlutun þingsæta á Alþingi.

## Um 108.–112. gr.

Ákvæði 108.–112. gr. eru samhljóða 106.–110. gr. laga um kosningar til Alþingis fyrir utan að lagt er til í 2. mgr. 111. gr. að þegar listi hefur hlotið þingmann eða þingmenn kjörna skuli þeir sem á eftir koma á listanum teljast varamenn. Kemur þetta í stað ákvæðis um að listi í kjördæmi fái jafnmarga varaþingmenn og fjöldi kjörinna þingmanna segir til um. Þykir ekki ástæða til að gera greinarmun á varamönnum að þessu leyti. Hvað meðferð breyttra atkvæðaseðla og ágreiningsseðla varðar kemur það í hlut landskjörstjórnar að safna þeim saman, gera upp og gera grein fyrir þeim gagnvart Alþingi, sbr. 132. gr. frumvarpsins.

## Um 113. gr.

Ákvæðið byggist á 111. gr. laga um kosningar til Alþingis. Umfang stjórnslu við útgáfu kjörbréfa var tekið fyrir hjá starfshópnum. Fyrirkomulagið er nú þannig eftir alþingiskosningar að landskjörstjórn gefur út kjörbréf til þingmanna og jafnmargra varaþingmanna. Síðan er töluvert umstang ef gefa þarf út kjörbréf til varaþingmanna án kjörbréfs, þ.e. ef varaþingmenn ofar á listanum geta ekki tekið sæti á Alþingi. Varaþingmenn sem ekki geta tekið sæti þurfa að staðfesta það skriflega við skrifstofu Alþingis. Formaður þingflokks ritar þá bréf til forseta Alþingis þar sem hann óskar eftir að varaþingmaður taki sæti. Forseti Alþingis ritar síðan bréf til landskjörstjórnar þar sem óskað er eftir að hún gefi út kjörbréf handa varaþingmanni. Þá er landskjörstjórn kölluð saman (fimm fulltrúar), oft með mjög stuttum fyrirvara, til að undirrita kjörbréf og bréf til forseta Alþingis þar um. Þegar kjörbréfið er tilbúið er stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd, þar sem hún tekur við störfum kjörbréfanefndar eftir kosningu fastanefnda þingsins, boðuð til fundar til að rannsaka kjörbréfið og komast að niðurstöðu um hvort nefndin mæli með samþykkt þess. Því næst er kjörbréfið tekið fyrir í upphafi þingfundar þar sem forseti greinir frá framangreindu ferli. Þá tekur formaður stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar til máls og kynnir niðurstöðu nefndarinnar. Kjörbréfið er síðan oftast samþykkt á þingfundi án atkvæðagreiðslu. Frumrit kjörbréfa eru geymd í skjalasafni Alþingis en þingmenn fá afrit kjörbréfsins.

Tilgangur með útgáfu kjörbréfa er að lýsa kosningaúrslitum og boða þingmenn á þingfund. Að mati starfshópsins er grundvallaratriði að lýsa réttum úrslitum kosninga opinberlega eftir hverjar kosningar. Ekki verður séð að þörf sé á því að gefa út kjörbréf til þingmanna og varaþingmanna og kalla saman landskjörstjórn til þess að gefa út kjörbréf til handa varaþingmanni og þannig staðfesta úrslit kosninga sem þegar hafa verið staðfest. Er því lagt til að þessi stjórnslu verði aflögð og að kjörbréf verði ekki gefin út til þingmanna, sveitarstjórnarfulltrúa og forseta Íslands. Í þessu felst einföldun regluverks, stytting verkferla og minni umsýsla á vegum stjórnvalda á kjörtímabilinu. Vakin er athygli á því að breyta þarf lögum um þingsköp Alþingis vegna þessa, sbr. 144. gr. frumvarpsins.

Því er lagt til í 113. gr. frumvarpsins að þegar landskjörstjórn hefur lokið úthlutun þingsæta skuli hún tilkynna kjörnum þingmönnum og öllum varaþingmönnum, þ.e. öllum á framboðslistanum sem á eftir hinum kjörnu fulltrúum koma, um úrslitin og staðfesta þannig að þeir hafi hlotið kosningu til setu á Alþingi. Þetta væri hægt að gera með rafrænum hætti. Í 2. mgr. segir að landskjörstjórn skuli síðan tilkynna dómsmálaráðuneytinu um úrslit kosninga og senda nöfn hinna kjörnu þingmanna ásamt nöfnum varaþingmanna til birtingar í Stjórnartíðindum.

## Um 114. gr.

Ákvæðið er byggt á 112. gr. laga um kosningar til Alþingis en í 2. máls. er mælt fyrir um að landskjörstjórn skuli senda ráðuneytinu eftirrit af gerðabók sinni um úthlutun þingsæta, svo og skýrslur þær og skilríki frá yfirkjörstjórnnum sem ágreiningur kann að vera um. Skal ráðuneytið síðan leggja umrædd gögn fyrir Alþingi í þingbyrjun með sömu ummerkjum og það tók við því. Með frumvarpinu er lagt til að landskjörstjórn skuli sjálf varðveita umrædd gögn og láta Alþingi í té með sama hætti og ráðuneytinu bar áður. Orðalagi ákvæðisins hefur verið breytt til að endurspegla niðurfellingu útgáfu kjörbréfa.

## Um 115. gr.

Ákvæðið er samhljóða 113. gr. laga um kosningar til Alþingis.

## Um XVII. kafla, kosningaúrslit sveitarstjórnarkosninga.

## Um 116.–118. gr.

Ákvæðin eru samhljóða 85.–87. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Efni 88. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna hefur verið fært í 126. gr. frumvarpsins um hagskýrslugerð á vegum Hagstofu Íslands. Lengi hefur verið gagnrýnt að ekki gildi sömu reglur um áhrif breytinga kjósanda á framboðslista í alþingiskosningum og sveitarstjórnarkosningum. Ákvæðum laga um kosningar til Alþingis að þessu leyti var breytt 2003 en ekki voru gerðar samsvarandi breytingar á lögum um kosningar til sveitarstjórna. Eftir ábendingu Sambands íslenskra sveitarfélaga er því lagt til í 1. mgr. 117. gr. að áhrif breytinga á lista við sveitarstjórnarkosningar verði hin sömu og við alþingiskosningar.

## Um 119. gr.

Yfirkjörstjórn sveitarfélags hefur gefið út kjörbréf til sveitarstjórnarfulltrúa og varamanna þeirra eftir sveitarstjórnarkosningar í samræmi við 95. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Hefur yfirkjörstjórn stundum þurft að koma saman sérstaklega á kjörtímabilinu til að gefa út kjörbréf til varamanna. Eins og fjallað var um í skýringum við 113. gr. er lagt til að útgáfu kjörbréfa verði hætt og stjórnarsýsla kosninga einfölduð að þessu leyti.

Í ákvæðinu segir að yfirkjörstjórn sveitarfélags skuli tilkynna hinum kjörnu aðalfulltrúum og varamönnum, þ.e. þeim sem á eftir koma á framboðslista, um úrslit kosninganna og að þeir hafi hlotið kosningu til setu í sveitarstjórn. Tilkynning þessi gæti verið á rafrænu formi. Jafnframt skal yfirkjörstjórn sveitarfélags senda nýkjörinni sveitarstjórn greinargerð um úrslit kosninganna.

## Um XVIII. kafla, kosningaúrslit forsetakjörs og þjóðaratkvæðagreiðslna.

## Um 120. gr.

Ákvæði 1. mgr. er byggt á 10. gr. og 1. mgr. 11. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands og 10. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Lagt er til að landskjörstjórn taki við hlutverki Hæstaréttar við forsetakjör en samkvæmt ábendingu réttarins samræmist slík kosningaumsýsla ekki hlutverki Hæstaréttar og ætti betur heima hjá landskjörstjórn. Að því er viðkemur þjóðaratkvæðagreiðslum er lagt til að landskjörstjórn verði áfram sá opinberi aðili sem úrskurðar um gildi ágreiningsseðla og tilkynni um niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslu en taki samhlíða við verkefnum ráðuneytisins um að auglýsa úrslit atkvæðagreiðslunnar. Óþarft þykir að taka fram að úrslit atkvæðagreiðslu skuli auglýst í Lögbirtingablaði og Ríkisútvarpinu heldur skal landskjörstjórn birta niðurstöðurnar þar sem hún telur henta og eðlilegt er að birta slíkar auglýsingar, t.d. á vef sínum og í öðrum fjölmiðlum. Einnig

verður það verkefni landskjörstjórnar að birta sérstaka auglýsingu í Stjórnartíðindum hafi samþykkis verið synjað í þjóðaratkvæðagreiðslu skv. 26. gr. stjórnarskrárinnar.

Hvorki í lögum um framboð og kjör forseta Íslands né lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna er að finna ákvæði um tímasetningu fundar þar sem úrslitum kosninganna er lýst heldur eingöngu talað um að hann skuli auglýstur með hæfilegum fyrirvara í lögum um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Í ljósi þess að kærufrestur miðast við tímasetningu þessa fundar er lagt til að landskjörstjórn boði fundinn með 14 daga fyrirvara.

Eins og fjallað var um í skýringum við 113. gr. frumvarpsins er lagt til að útgáfu kjörbréfa verði hætt. Er því lagt til að landskjörstjórn gefi út tilkynningu um niðurstöðu kosninganna í stað þess að gefa út kjörbréf til handa því forsetaefni sem hæstri atkvæðatölu hefur náð. Samhliða er fellt brott ákvæði 13. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands þar sem segir að staðfest eftirrit af kjörbréfi forseta skuli sent forsætisráðuneyti og forseta Alþingis.

#### Um 121. gr.

Ákvæðið er samhljóða 2. mgr. 11. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands fyrir utan að landskjörstjórn tekur við því hlutverki Hæstaréttar að skera úr um kjörgengi forsetaefnis.

#### Um 122. gr.

Ákvæðið er byggt á 12. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands. Þar sem lagt er til í frumvarpinu að hætta útgáfu kjörbréfa er gert ráð fyrir í 2. másl. að landskjörstjórn gefi út tilkynningu um að sjálfkjörið hafi verið í embætti forseta Íslands að liðnum framboðsfresti.

#### Um 123. gr.

Ákvæði 1. mgr. er samhljóða 11. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Þegar því ákvæði var breytt með 4. gr. laga nr. 23/2011 kom fram í greinargerð að markmið breytingarinnar hefði verið að taka af tvímæli um að til þess að tillaga í þjóðaratkvæðagreiðslu teldist samþykkt þyrfti meiri hluti gildra atkvæða þeirra sem tækju þátt í atkvæðagreiðslunni að vera greiddur tillögunni. Annars væri unnt að líta svo á að auðir seðlar og ógildir gætu verið túlkaðir sem andvígir tillögunni að þessu leyti (þskj. 945 í 557. máli á 139. löggjafarþingi). Síðar hefur sú spurning vaknað, í þeim tilfellum þegar þjóðaratkvæðagreiðsla fer fram um fleiri en eitt atriði eða fleiri spurningar samtímis, hvernig meta skuli atkvæði ef kjósandi gerir ógilt í svari við einni spurningu en atkvæðaseðillinn er að öðru leyti samkvæmt ákvæðum laga. Að mati starfshópsins er ekki þörf á að leggja til breytingu á lögum vegna þessa en ljóst er að í þessum tilfellum þarf að leggja mat á hverja spurningu í atkvæðagreiðslunni fyrir sig. Þannig væri rétt að telja saman fyrir hverja spurningu fjölda kjósenda sem eru samþykkir tillögunni, fjölda kjósenda sem eru mótfallnir henni og loks þann fjölda sem gerir ógilt eða svarar ekki spurningunni. Atkvæðahlutföll skulu reiknuð út frá samtölu þeirra kjósenda sem taka afstöðu til hverrar spurningar um sig. Á þann hátt væri ekki allur atkvæðaseðillinn ógildur þótt kjósandi gerði ógilt við eina spurningu af mörgum á seðlinum. Þannig er seðillinn heldur ekki ógildur ef ein spurning er skilin eftir auð. Aftur á móti getur kjósandi ógilt allan kjörseðilinn ef hann auðkennir hann. Sjá hér enn fremur 104. gr. frumvarpsins og skýringar við 102.–105. gr. frumvarpsins.

2. mgr. er samhljóða 3. mgr. 10. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna og 3. mgr. er samhljóða 2. másl. 1. mgr. 1. gr. sömu laga.

## Um XIX. kafla, kosningum frestað og uppkosningar.

## Um 124. gr.

Ákvæðið er byggt á 114. gr. laga um kosningar til Alþingis og 89. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna en hefur verið einfaldað verulega. Horfið var frá því að tiltaka í lagaákvæðinu hvaða orsakir teljist óviðráðanlegar en ljóst er að hér undir geta fallið óveður, náttúruhamfarir, styrjaldir, bruni kjörstaðar og sambærileg atvik. Hér skal bent á að almenna reglan er sú að hægt sé að gera breytingar á kjörskrá fram á kjördag og gildir hún einnig ef kosningum er frestað.

## Um 125. gr.

Ákvæðið byggist á 115. gr. laga um kosningar til Alþingis og 90. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Ákveðið var að halda í hugtakið uppkosning í fyrirsögn ákvæðisins en það þýðir í raun að kosið sé upp á nýtt. Ákvæðið hefur verið einfaldað verulega og nær nú til allra kosninga, alþingiskosninga, sveitarstjórnarkosninga, forsetakjörs og þjóðaratkvæðagreiðslna. Rétt er að benda á að í lögum um framboð og kjör forseta Íslands og um þjóðaratkvæðagreiðslur er ekki vísað til 115. gr. laga um kosningar til Alþingis um uppkosningar. Hafa því verið uppi vangaveltur um hvort heimild til uppkosninga sé til staðar hafi forsetakjör eða þjóðaratkvæðagreiðsla verið úrskurðuð ógild. Er nú tekið af skarið að þessu leyti. Í 2. mgr. er þó að finna undantekningu á þeirri skyldu að boða til nýrra kosninga hafi fyrri kosning verið úrskurðuð ógild og gildir hún um þjóðaratkvæðagreiðslur sem haldnar eru á grundvelli þingsályktunar. Þykir rétt að ekki verði boðað skilyrðislaust til uppkosninga í þessum tilfellum heldur skuli Alþingi ákveða hvort þjóðaratkvæðagreiðsla skv. 2. mgr. 2. gr. frumvarpsins, sem úrskurðuð hefur verið ógild, verði endurtekin. Hafi kosning verið úrskurðuð ógild skal boðað til nýrra kosninga og ákveða kjördag svo fljótt sem verða má og skal ákvörðun um kjördag liggja fyrir innan mánaðar.

Í 3. mgr. segir að hin nýja kosning fari fram samkvæmt fyrirmælum laganna sem gerir það að verkum að endurtaka þarf allt kosningaferlið, auglýsa kjördag, útbúa nýja kjörskrá, taka á móti framboðslistum o.s.frv.

## Um XX. kafla, hagskýrslugerð.

## Um 126. gr.

Í 116. gr. laga um kosningar til Alþingis og 88. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna segir að kjörstjórnir skuli senda Hagstofu Íslands skýrslu um kosninguna ritaða á eyðublöð sem Hagstofan lætur í té. Hagstofa Íslands annast útgáfu opinberra talna um almennar kosningar og að afloknum kosningum er gefin út kosningaskýrsla og talnaefni á vef stofnunarinnar. Meðal þess sem Hagstofan birtir um almennar kosningar eru tölur um fjölda kjósenda á kjörskrá, greidd atkvæði á kjörfundi og utan kjörfundar, aðstoð við kosningu, kosningaþátttöku, frambjóðendur og framboðslista og úrslit kosninga (gild, auð og ógild atkvæði, gild atkvæði eftir stjórn málasamtökum eða framboðsaðilum, kjörna þingmenn, sveitarstjórnarmenn eða forseta og niðurstöður í þjóðaratkvæðagreiðslum). Talnaefnið er sundurliðað eftir kyni og sveitarfélögum þar sem það á við. Upplýsingar um kosningaþátttöku eru birtar eftir kyni, aldri og fleiri breytum.

Árið 2014 samþykkti Alþingi þingsályktun nr. 33/143 þess efnis að forsætisráðherra skyldi beina þeim tilmælum til Hagstofu Íslands að safna upplýsingum um kjörsókn eftir fæðingarári í almennum kosningum. Þrátt fyrir orðalag þingsályktunarinnar var ljóst að fanga yrði kjörsókn eftir aldri kjósenda á kjördag frekar en fæðingarári þar sem kosningarréttur er aldurstengdur samkvæmt ákvæðum stjórnarskrárinnar og kosningalaga. Gekk framkvæmd



Þingsályktunarinnar á vegum Hagstofunnar almennt vel þar til í sveitarstjórnarkosningunum 2018 þar sem einungis 39 sveitarfélög skiluðu umbeðnum upplýsingum um kjörsókn eftir aldri vegna athugasemda um meðferð persónuupplýsinga. Í umsögn Hagstofunnar til starfshópsins, dags. 12. febrúar 2019, segir að skv. 3. tölul. 3. gr. laga nr. 90/2018, um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga, teljist upplýsingar um kosningabátttöku ekki vera viðkvæmar persónuupplýsingar. Í umsögninni kemur einnig fram að þessar upplýsingar séu þrátt fyrir það meðhöndlaðar sem sérstök trúnaðargögn og ýrustu kröfum um meðferð persónuupplýsinga fylgt. Að mati starfshópsins er mikilvægt að safna upplýsingum um kosningabátttöku til að gera Hagstofunni kleift að vinna talnaefni um kosningabátttöku eftir kyni, aldri, búsetu, ríkisfangi og öðrum breytum, m.a. til þess að fá glögga mynd af framkvæmd kosninga hér á landi og bregðast við ef kosningabátttaka fer dvinandi. Er því lagt til að skýrum laga- legum grundvelli verði skotið undir þingsályktun nr. 33/143. Á sama tíma verður að telja að upplýsingar um kosningabátttöku séu hluti af því að tryggja frjálsar og leynilegar kosningar og beri því að fara að vinnslu þeirra með sérstakri gát.

Þar sem í frumvarpinu er lagt til að tekin verði upp rafræn kjörskrá er rétt að mæla fyrir um aðgang Hagstofu Íslands að henni með skýrum hætti svo að nýta megi við hagskýrslugerð, sbr. 1. mgr. Ekki þykir vera þörf á því að yfirkjörstjórnir sendi tiltekna upplýsingar um kosningar úr rafrænni kjörskrá til Hagstofu Íslands heldur er gengið út frá því að Hagstofan geti unnið upplýsingarnar beint upp úr rafrænni kjörskrá. Minnkar þetta vinnu yfirkjörstjórna að þessu leyti. Heimilt verður að vinna upplýsingar um kjörsókn eftir ýmsum breytum, svo sem kyni, aldri, ríkisfangi og búsetu. Í 2. mgr. er kveðið á um skyldu yfirkjörstjórna hafi sveitarfélag fengið undanþágu til notkunar prentaðrar kjörskrár í samræmi við 35. gr. frumvarpsins. Þá skal yfirkjörstjórn senda kosningaskýrslu til Hagstofunnar og vinna sérstaklega upplýsingar sem stofnunin þarfnast, t.d. um kjörsókn eftir ákveðnum breytum. Eðli málsins samkvæmt getur Hagstofa Íslands ekki unnið upplýsingar beint úr rafrænni kjörskrá í þeim tilfellum. Í 3. mgr. er tekið fram að við vinnslu upplýsinga skuli yfirkjörstjórnir og Hagstofa Íslands gæta ákvæða laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

#### Um XXI. kafla, kosningakærum.

##### Um 127. gr.

1. mgr. er samhljóða 46. gr. stjórnarskrárinnar en að mati starfshópsins þykir rétt að auka skýrleika kosningalaga að þessu leyti með því að taka fram að Alþingi úrskurðar um kosningakærum vegna alþingiskosninga. Í 118. gr. laga um kosningar til Alþingis er að finna heimild kjósenda til að kæra kosningu til Alþingis. Samkvæmt ákvæðinu skal ráðuneytið taka við kærinni og koma henni til Alþingis og umboðsmanna þess framboðslista sem kærnan varðar. Með frumvarpinu er lagt til að landskjörstjórn verði falið þetta verkefni ráðuneytisins. Orðalag ákvæðisins hefur einnig verið einfaldað. Lagt er til að kærufrestur vegna alþingiskosninga verði sjö dagar frá því að úrslit voru auglýst í stað fjögurra vikna eins og kveðið er á um í 118. gr. laga um kosningar til Alþingis. Fjórar vikur þykja langur kærufrestur sé ætlunin að boða til sumarþings og ef þingrofi hefur verið beitt. Ljóst er að í langflestum tilvikum koma kosningakærum fram strax eftir kjördag svo að ekki er talið að sjö daga kærufrestur verði of stuttur.

##### Um 128. gr.

Í 93. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna er kveðið á um að kæra vegna sveitarstjórnarkosningar skuli afgreidd af þriggja manna nefnd sem sýslumaður skipi. Úrskurði þeirrar nefndar er heimilt að skjóta til dómsmálaráðuneytis. Að mati starfshópsins er með vísan til

breyttrar stjórnarsýslu kosningamála rétt að úrskurðarnefnd kosningamála afgreiði kærur vegna sveitarstjórnarkosninga aðrar en refsikærur. Fyrir frekari skýringar er vísað til almennra athugasemda með frumvarpinu, 5. kafla í VI. hluta.

Ákvæði 1. másl. 2. mgr. er samhljóða 4. mgr. 93. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Í 3. mgr. er að finna nýtt ákvæði þar sem lagt er til að úrskurðarnefnd kosningamála kveði upp úrskurð sinn innan fjögurra vikna frá því að kæra berst. Ef mál telst mjög umfangsmikið lengist sá frestur um tvær vikur.

#### Um 129. gr.

Ákvæðið svarar til 2. mgr. 14. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands og 1. mgr. 13. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Í frumvarpinu er lagt upp með að úrskurðarnefnd kosningamála taki við hlutverki Hæstaréttar og landskjörstjórnar og leysi úr kærur vegna ólögmætis forsetakjörs og þjóðaratkvæðagreiðslna. Fyrir frekari skýringar er vísað til almennra athugasemda með frumvarpinu, 5. kafla í VI. hluta. Lagt er til að kærufrestur verði sjö dagar fyrir fund skv. 120. gr. frumvarpsins í stað fimm daga eins og nú er ákveðið í lögum um framboð og kjör forseta Íslands og tveggja daga eins og gildir fyrir kærur um ólögmæti þjóðaratkvæðagreiðslna. Síðan er í ákvæðinu sambærileg regla við þá sem er að finna í 3. mgr. 128. gr. um að úrskurðarnefnd kosningamála skuli kveða upp úrskurð sinn innan fjögurra vikna frá því að kæra berst, nema mál sé mjög umfangsmikið en þá skal úrskurða innan sex vikna.

#### Um 130. gr.

Í 94. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna segir að gallar á framboði eða kosningu leiði ekki til ógildingar kosninga, nema ætla megi að þeir hafi haft áhrif á úrslit kosninganna. Sambærilegt ákvæði er að finna í 2. mgr. 13. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Í ákvæðinu hefur orðalaginu „ætla megi“ verið skipt út og í stað þess kveðið á um að „líklegt sé“ að gallar hafi haft áhrif á úrslit kosninganna til að kveða eilítið fastar að orði.

#### Um 131. gr.

Ákvæðið svarar til 2. mgr. 119. gr. laga um kosningar til Alþingis og mun því gilda fyrir allar almennar kosningar og við þjóðaratkvæðagreiðslur.

#### Um XXII. kafla, úrskurður Alþingis um gildi kosninga.

##### Um 132. gr.

Í 120. og 121. gr. laga um kosningar til Alþingis er fjallað um úrskurð Alþingis um gildi kosninga. Ákvæði 132. gr. frumvarpsins er umorðun á þeim ákvæðum með einföldun þess að leiðarljósi. Er ekki ætlunin að það hafi í för með sér breytingar á framkvæmd. Einnig er þar að finna eina nýja málsgrein, 2. mgr.

1. mgr. svarar til 1. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Í 2. mgr. er að finna nýtt ákvæði sem byggist á þeirri framkvæmd sem mótast hefur við umfjöllun kjörbréfanefndar um kærur út af gildi alþingiskosninga og meðferð ágreiningsseðla. Í framkvæmd hafa fulltrúar þeirra stjórnmalasamtaka sem fengu kjörna fulltrúa á Alþingi tilnefnt fulltrúa í bráðabirgðakjörbréfanefnd til þess að fjalla um kærur sem borist hafa um gildi kosninganna og ágreiningsseðla frá einstökum yfirkjörstjórnnum. Hefur nefndin fengið umsögn landskjörstjórnar um niðurstöður kosninganna, þ.m.t. hvort niðurstaða umfjöllunar um ágreiningsseðla sé líkleg til þess að hafa áhrif á niðurstöður kosninganna. Við umfjöllun um einstaka ágreiningsseðla hefur bráðabirgðakjörbréfanefndin notið aðstoðar starfsmanna

landskjörstjórnar. Með ákvæðinu er lagt til að skotið verði skýrari lagastoð undir málsmeðferð kjörbréfanefndar með því að landskjörstjórn skuli leggja fyrir Alþingi rökstudda umsögn um kærur út af gildi kosninga og mati á kjörgengi fulltrúa og ágreiningsseðlum. Með slíku er leitast við að tryggja að mál sé sem best upplýst og að fyrir liggi sjónarmið og þær röksemdir sem kæra um gildi kosninga byggist á og þau sjónarmið sem leggja beri til grundvallar við mat á gildi ágreiningsseðla. Þá er áréttað að landskjörstjórn skuli láta Alþingi í té öll þau gögn og upplýsingar sem það hefur þörf fyrir við umfjöllun sína um gildi kosninga. Á slíkt til að mynda við um ýmsa útreikninga sem liggja að baki úthlutun þingsæta. Þykir rétt að skýrt sé kveðið á um þessa skyldu þess stjórnvalds sem frumvarpið gerir ráð fyrir að hafi yfirumsjón með framkvæmd kosninga.

3. mgr. inniheldur fjóra stafliði og svarar a-liður til 2. mgr. 120. gr. laga um kosningar til Alþingis, b- og c-liður til 3. mgr. 120. gr. og d-liður til 4. mgr. 120. gr. laganna.

Loks er 4. mgr. ákvæðisins samhljóða 121. gr. laga um kosningar til Alþingis.

#### Um XXIII. kafla, nýkjörin sveitarstjórn.

##### Um 133. gr.

Ákvæðið er samhljóða 96. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna fyrir utan að í stað þess að kveðið sé á um leyfi dómsmálaráðuneytis í lokamálslið 2. mgr. er lagt til að leyfi samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytis þurfi en þar er sérþekkingu á málefnum sveitarfélaga að finna.

##### Um 134. gr.

Ákvæðið er samhljóða 97. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna fyrir utan að í stað ógildingar ráðuneytis er kveðið á um ógildingu úrskurðarnefndar kosningamála, sbr. 22. gr. frumvarpsins. Einnig hefur dómsmálaráðuneyti í lokamálslið 2. mgr. verið skipt út fyrir samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneyti þar sem sérþekkingu á málefnum sveitarfélaga er að finna.

#### Um XXIV. kafla, refsíákvæði.

Í XXIV. kafla er að finna refsíákvæði frumvarpsins og byggist kaflinn á XXV. kafla laga um kosningar til Alþingis og XVIII. kafla laga um kosningar til sveitarstjórna. Í 1. mgr. 14. gr. laga um framboð og kjör forseta Íslands og 3. mgr. 12. gr. laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna er kveðið á um að refsíákvæði laga um kosningar til Alþingis gildi um kosningar samkvæmt þeim lögum að svo miklu leyti sem við getur átt.

##### Um 135. gr.

Ákvæðið byggist á 1. mgr. 119. gr. laga um kosningar til Alþingis en í stað þess að kærur, öðrum en kosningakærum, sé beint til lögreglustjóra er lagt til að þeim verði beint til héraðssaksóknara. Er talið að þessar kærur eigi betur heima hjá héraðssaksóknara. Ef brot á kosningalöggjöfinni eru kærð á einum stað verða auk þess skilyrði til þess að sérþekking verði til um þau. Í þessu sambandi skal einnig ítrekað mikilvægi þess að skjótt sé brugðist við einstökum kærur sem beint er til yfirvalda. Það styrkir framkvæmd kosninga og eykur tiltrú á fjálsar og lýðræðislegar kosningar.

##### Um 136. gr.

Ákvæðið byggist á 124.–127. gr. laga um kosningar til Alþingis og 101.–103. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna en þau eiga það sameiginlegt að innihalda brot á kosningalögum sem varða sektum. Þannig svarar a-liður til 124. gr. laga um kosningar til Alþingis og 101.

gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Staflíðir b–h svara til 125. gr. laga um kosningar til Alþingis og 102. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna fyrir utan fjórar breytingar. B-liður ákvæðisins hefur verið rýmkaður þannig að hann nái til sveitarstjórnarkosninga og forseta-kjörs. Í d-lið hefur „utankjörfundarkjörstjóra“ verið skipt út fyrir „við kosningu utan kjör-fundar“ til að ná utan um allar tegundir utankjörfundaratkvæðagreiðslu, þ.m.t. póstkosningu. Staflíður um að það varði sektum ef kjósandi gerir sér upp sjónleysi eða önnur forföll til að fá aðstoð við kosningu hefur verið felldur brott enda er í frumvarpinu lagt til að allir kjósendur sem þess þurfa eigi rétt til aðstoðar við að greiða atkvæði. Einnig hefur ákvæði um að það varði sektum ef kjósandi sýni af ásettu ráði hvernig hann kys eða hefur kosið verði fellt brott þar sem erfitt er að hafa stjórn á þessu í nútímasamfélagi. Staflíðir i–p svara til 126. og 127. gr. laga um kosningar til Alþingis og 103. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Lagt er til að e-lið ákvæðisins verði breytt til að ná utan um allar kosningar. H-lið hefur verið breytt til samræmis við ný ákvæði 74. og 90. gr. frumvarpsins um aðstoð við kjósendur.

#### Um 137. gr.

Ákvæðið byggist á 128. gr. laga um kosningar til Alþingis og 104. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Einum nýjum lið hefur verið bætt við svo að refsivert verði að falska stuðningsyfirlýsingu við framboðslista eða forsetaefni, sbr. 39. og 50. gr. frumvarpsins. Er það í samræmi við tilmæli ÖSE frá 2017 um að setja strangari lagaramma í kringum ferlið við skráningu framboða til þess að tryggja að tilraunir til að falska undirskriftir hafi raunverulegar afleiðingar fyrir þá sem leggja framboðslista fram. Einnig hefur b-liður ákvæðisins verið endurbættur og nú tiltekið að refsivert sé að beita þvingunarráðstöfunum eða ofbeldi eða hótunum um ofbeldi með því að neyða mann til að greiða atkvæði.

#### Um XXV. kafla, ýmis ákvæði.

Í XXV. kafla er að finna þrjú ný ákvæði (eitt eldra) sem byggjast á frumvarpi til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis frá 2016.

#### Um 138. gr.

Lagt er til að í nýrri grein, 138. gr., verði kveðið á um hlutverk sérstakra kosningaeftirlitsmanna en slíkt ákvæði hefur skort í gildandi lögum. Er það í samræmi við ábendingar Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu 2013 og 2017 um að bæta ætti löggjöf svo að hún gerði ráð fyrir eftirliti ríkisborgara og erlendra fulltrúa á öllum stigum kosningaferlisins og uppfyllti þannig 8. mgr. Kaupmannahafnarskjals ÖSE frá 1990. Gerir frumvarpið ráð fyrir að slíkir eftirlitsmenn starfi á vegum stofnana eða samtaka og fái heimild landskjörstjórnar til að fylgjast með framkvæmd kosninganna. Geta viðkomandi stofnanir eða samtök, sem og kosninga- eftirlitsmennirnir sjálfir, verið annaðhvort innlend eða erlend. Er hér m.a. haft í huga að hingað til lands hafa komið erlendir eftirlitsmenn á vegum ÖSE, sem Ísland er aðili að, til að fylgjast með framkvæmd kosninga.

Í 2. mgr. er kveðið á um að hafi landskjörstjórn veitt eftirlitsmönnum heimild til slíks eftirlits skuli þær kjörstjórnir, nefndir og stofnanir sem sjá um framkvæmd kosninga taka á móti þeim og auðvelda þeim allt eftirlitsstarf. Á hið sama við um landskjörstjórn og alla þá sem starfa á vegum allra framangreindra aðila. Í þessu skyni skal landskjörstjórn útbúa sérstök skilríki sem eftirlitsmennirnir skulu bera við störf sín, sbr. 3. mgr. Kosningaeftirlitsmönnum er að sjálfsögðu skylt að hlíta fyrirmælum og fundarreglum sem kjörstjórn, yfirkjörstjórn og landskjörstjórn setja.

## Um 139. gr.

Í 123. gr. laga um kosningar til Alþingis og 100. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna er fjallað um kostnað við framkvæmd kosninga. Lagt er til að ákvæðin verði einfölduð þannig að kostnaður við sveitarstjórnarkosningar greiðist að meginstefnu úr sveitarsjóði en allur annar kostnaður vegna framkvæmdar laganna, t.d. vegna starfsemi landskjörstjórnar, úrskurðarnefndar kosningamála og Þjóðskrár Íslands, greiðist úr ríkissjóði.

Samkvæmt 1. mgr. skal kostnaður við kjörgögn og áhöld, t.d. kjörseðla, stimpla og þess háttar, er landskjörstjórn lætur í té vegna sveitarstjórnarkosninga, greiddur af sveitarfélögum. Einnig skulu sveitarfélögin standa undir kostnaði við verkefni sem Þjóðskrá Íslands fer með við sveitarstjórnarkosningar. Hér er átt við vakt stofnunarinnar á kjördag, rekstur vefsins „Hvar á ég að kjósa?“, meðmælendakerfi á Ísland.is sem yfirkjörstjórnir sveitarfélaga nota til að fara yfir framboðstilkynningar og umsóknarkerfi fyrir námsmenn á Norðurlöndum, sbr. 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins. Þó að upplýsingar úr þjóðskrá verði veittar yfirkjörstjórnnum sveitarfélaga endurgjaldslaut, sbr. 16. gr. frumvarpsins, ber sveitarfélögum að greiða fyrir vinnu starfsmanna Þjóðskrár Íslands ef veita þarf aðstoð eða sérvinna tiltekna upplýsingar.

Samkvæmt 2. mgr. skal allur annar kostnaður við framkvæmd laganna greiðast úr ríkissjóði, þ.m.t. kostnaður við verkefni sem Þjóðskrá Íslands fer með við kosningar. Hér er átt við kostnað við starfsemi landskjörstjórnar og úrskurðarnefndar kosningamála. Einnig skal greiða kostnað Þjóðskrár Íslands, svo sem stofnkostnað og rekstur rafrænnar kjörskrár. Annar rekstur tölvukerfa á vegum Þjóðskrár Íslands en sá sem stendur í beinum tengslum við rekstur kerfa fyrir sveitarstjórnarkosningar skal greiddur úr ríkissjóði og á grundvelli þjónustusamnings sem stofnunin gerir við dómsmálaráðherra.

## Um 140. gr.

Í 140. gr. frumvarpsins er að finna nýtt ákvæði sem fjallar um gildissvið gagnvart öðrum lögum, þ.m.t. óskráðum reglum stjórnsýsluréttar. Á liðnum árum hafa orðið atvik þar sem vafi hefur þótt leika á að hvaða leyti starfsemi þeirra stjórnvalda sem sjá um framkvæmd kosninga falli undir almenn lög sem gilda um stjórnsýslu hins opinbera. Er því ástæða til að skýrt sé kveðið á um þessi atriði að því er varðar þau stjórnvöld sem nefnd eru í ákvæðinu. Verður ekki gagnályktað frá ákvæðinu í þá veru að umrædd lög skuli ekki taka til starfsemi sem ekki er talin upp í því. Jafnframt er tekið fram að nefndum stjórnvöldum beri í störfum sínum að fylgja almennum óskráðum reglum stjórnsýsluréttarins, en slíkt getur haft þýðingu, til að mynda um hvernig þær haga úrlausn ákveðinna mála, svo sem svörum við erindum sem ekki eru hluti af sérstöku stjórnsýslumáli sem getur lokið með stjórnvaldsákvörðun og einnig þegar kemur að mati umboðsmanns Alþingis um hvernig rétt sé að þessi stjórnvöld standi að málum. Meðferð Þjóðskrár Íslands á málum þar sem taka á stjórnvaldsákvörðanir verður að sjálfsgöðu áfram bundin stjórnsýslulögum auk þess sem upplýsingalög gilda um starfsemi stofnunarinnar vegna framkvæmdar kosninga sem endranær. Sömuleiðis eiga almennar óskráðar reglur stjórnsýsluréttar við.

Í 1. mgr. er kveðið á um að stjórnsýslulög skuli gilda þegar helstu stjórnvöld sem fara með framkvæmd kosninga taki ákvörðanir um rétt eða skyldu manna. Í ákvæðinu felst fyrst og fremst að ekki þarf að taka afstöðu til þess hvort stjórnsýsla umræddra stjórnvalda uppfylli áskilnað 1. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Við mat á því hvort stjórnsýslulög gildi um tiltekna stjórnsýslu reynir því einkum á hvort um sé að ræða stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. laganna. Við það mat reynir á hefðbundin sjónarmið við skýringu þess ákvæðis. Sérstaklega er tekið fram að ákvæði 27. gr., um kærufrest, 28. gr., um þau tilvik ef kæra berst

að liðnum kærufresti, og 29. gr., um réttaráhrif kærðrar ákvörðunar, gildi ekki þar sem sértæk ákvæði frumvarpsins gilda um þessi atriði.

Í 2. mgr. er kveðið á um að upplýsingalög taki til starfsemi sömu kjörstjórna eða stjórnvalda. Í ákvæðinu felst að þegar tekin er afstaða til gildissviðs upplýsingalaga gagnvart stjórnsýslu kosninga þarf ekki að taka afstöðu til þess hvort viðkomandi kjörstjórn eða nefnd teljist stjórnvald í skilningi 1. mgr. 2. gr. upplýsingalaga. Gilda upplýsingalög því um framkvæmd kosninga. Í því samhengi ber þó að hafa í huga að ýmiss konar gögn og upplýsingar yrðu talin undanþegin ákvæðum upplýsingalaga og þá sérstaklega með hliðsjón af ákvæðum laga um framkvæmd kosninga sem gilda um takmarkanir á aðgangi að kjörskrá, þagnarskyldu og refsíabýrgð ef ljóstrað er upp um kosningu kjósanda. Hér skal þess sérstaklega getið að Persónuvernd hefur úrskurðað að ekki skuli veita aðgang að meðmælendalistum með framboði, sbr. álit Persónuverndar í máli nr. 2014/898 og úrskurð í máli nr. 2014/911, þar sem yfirlýsingar um stuðning við tiltekinn framboðslista við kosningar feli í sér upplýsingar um stjórnmalaskoðanir og innihaldi þar með viðkvæmar persónuupplýsingar.

Í 2. málsl. 2. mgr. er kveðið á um að umboðsmaður Alþingis hafi eftirlit með stjórnsýslu landskjörstjórnar, yfirkjörstjórnar, kjörstjóra og úrskurðarnefndar kosningamála. Í ákvæðinu felst að við afmörkun starfssviðs umboðsmanns samkvæmt lögum nr. 85/1997 þarf ekki að taka afstöðu til þess hvort umrædd stjórnsýsla teljist til „stjórnsýslu ríkis og sveitarfélaga“ í skilningi 1. mgr. 3. gr. laganna. Þá verður stjórnsýsla kjörstjórna og annarra stjórnvalda ekki undanþegin starfssviðinu á grundvelli a-liðar 3. mgr. 3. gr. þótt til að mynda Alþingi kjósi til landskjörstjórnar. Eftir sem áður verða störf dómstólanna þó undanþegin starfssviðinu að því marki sem stjórnsýsla kosningamála kann að koma inn á borð þeirra. Þá ber að hafa í huga að enn mun þurfa að uppfylla skilyrði 6. gr. laga nr. 85/1997 til að umboðsmaður taki kvörtun vegna framkvæmdar kosninga til meðferðar. Þannig getur umboðsmaður ekki fjallað um stjórnsýslu kjörstjórna eða annarra stjórnvalda fyrr en kæruleiðir til stjórnvalda samkvæmt þessu frumvarpi eða annarra sem við eiga hafa verið tæmdar og endanlegur úrskurður þeirra liggur fyrir. Ber í því samhengi að hafa í huga að í mörgum tilvikum kunna landskjörstjórn og úrskurðarnefnd kosningamála að hafa eftirlitsheimildir vegna framkvæmdar kosninga en einnig kann úrskurðarnefndin að fjalla um mikilvægar ákvarðanir kjörstjórna í kjölfar kæru.

Að baki ákvæðinu býr sú hugsun að ekki sé ástæða til að undanþiggja framkvæmd kosninga frekar þeim almennu málsmeðferðarreglum sem gilda um starfsemi hins opinbera en gengur og gerist. Framkvæmd kosninga er mikilvæg í lýðræðisríkjum og æskilegt að réttindi stjórnmalasamtaka og kjósanda séu tryggð og framkvæmd sé ekki síður gegnsæ og stjórnsýsla almennt. Æskilegt er að umboðsmaður Alþingis hafi eftirlit með stjórnsýslu kosninga, enda eru annmarkar þar að lútandi í mörgum tilvikum þess eðlis að úrlausnar um þá verður ekki leitað fyrir dómi. Er eftirlit umboðsmanns til þess fallið að skapa mikilvægt aðhald með framkvæmd á þessu sviði.

#### Um 141. gr.

Í 141. gr. er að finna nýtt ákvæði um þagnarskyldu. 1. mgr. ákvæðisins er almennt þagnarskylduákvæði, en 2. mgr. þess er sérstakt ákvæði um þagnarskyldu vegna tiltekinna upplýsinga sem bannað er að gera opinberar. Með 2. mgr. ákvæðisins er áréttuð þagnarskylda sem refsíabýrgð gildir um skv. 136. gr. frumvarpsins, sbr. einnig áskilnað um þagnarskyldu í sömu tilvikum sem mælt er fyrir um í 90. gr. frumvarpsins, sbr. einnig 3. mgr. 74. gr. frumvarpsins.

Um XXVI. kafla, breytingar á lögum þessum.

Um 142. gr.

Ákvæðið er samhljóða 129. gr. laga um kosningar til Alþingis.

Um XXVII. kafla, gildistaka o.fl.

Um 143. gr.

Lagt er til að frumvarpið öðlist gildi 1. maí 2021. Er þá miðað við að tími gefist til þess að innleiða þær breytingar sem frumvarpið felur í sér. Þar sem lagt er til að ein heildarlög gildi um allar kosningar er í 2. mgr. að finna niðurfellingu laga um kosningar til Alþingis, laga um kosningar til sveitarstjórna, laga um framboð og kjör forseta Íslands og laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna.

Um 144. gr.

Í ákvæðinu er að finna breytingar sem gera þarf á öðrum lögum vegna frumvarpsins. Í fyrsta lagi er um að ræða breytingar á lögum um þingsköp Alþingis. Þar sem með frumvarpinu er lagt til að útgáfu kjörbréfa verði hætt þarf að gera nokkrar breytingar formlegs eðlis á þingsköpum. Einnig er lagt til að efni ákvæðis 122. gr. laga um kosningar til Alþingis, um það hvernig varamenn þingmanna taka þingsæti, verði fært í lög um þingsköp Alþingis. Ákvæðið þykir betur eiga heima í sérlögum frekar en lögum um framkvæmd kosninga. Í öðru lagi er að finna breytingar á sveitarstjórnarlögum. Þar er lagt til að efni ákvæðis 98. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna, um kjörgengi sveitarstjórnarmanna, verði fært í sveitarstjórnarlög. Einnig er lagt til að ákvörðun sveitarstjórnar um kjörgengi sveitarstjórnarmanns verði kæránleg til úrskurðarnefndar kosningamála fremur en til dómsmálaráðuneytis. Enn fremur er lagt til að kærur um ólögmæti íbúakosninga komi til úrlausnar hjá úrskurðarnefnd kosningamála, sbr. 22. gr. frumvarpsins, í stað sýslumannanefndar og dómsmálaráðuneytis skv. 93. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Loks er lagt til að tilvísun sveitarstjórnarlaga til laga um kosningar til sveitarstjórna verði breytt í tilvísun til kosningalaga.

Um ákvæði til bráðabirgða I.

Í ákvæðinu er fjallað sérstaklega um þá dönsku ríkisborgara sem eiga hér kosningarrétt á grundvelli laga nr. 85/1946 sem breyttu lögum nr. 18/1944, um réttindi danskra ríkisborgara á Íslandi. Þar sem um er að ræða tímabundinn rétt og þeim Dönum sem hann hafa hefur fækkað umtalsvert er um að ræða sólarlagsákvæði. Í framkvæmd hefur verið tekinn saman listi yfir þá Dani sem eiga kosningarrétt hér á landi á grundvelli nefndra laga. Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá Íslands eru nú árið 2019 eftir á listanum þrír kjósendur. Eðlilegt er að um kosningarrétt þessara aðila sé fjallað í kosningalögum.

Um ákvæði til bráðabirgða II.

Í 3. gr. frumvarpsins er lagt til að eftir 16 ára samfellda búsetu erlendis missi Íslendingar kosningarrétt hér á landi. Vegna þessa er lagt til sólarlagsákvæði í ákvæði til bráðabirgða II til þess að koma til móts við þá Íslendinga sem nú þegar hafa kosningarrétt. Mælt er fyrir um að þeir sem nú þegar hafa kosningarrétt haldi þeim rétti sínum í 16 ár frá gildistöku frumvarpsins.

Um ákvæði til bráðabirgða III.

Í ákvæðinu er að finna fyrirmæli um hvernig staðið skal að skipun í landskjörstjórn í fyrsta sinn og er þar gætt að því að skipunartími einstakra stjórnarmeðlima renni út á mismunandi tímum.

## Um ákvæði til bráðabirgða IV.

Ákvæðið er samhljóða 80. gr. laga um kosningar til Alþingis eins og ákvæðinu var breytt með lögum nr. 15/2003. Ákvæðið er sambærilegt við 56. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna. Ljóst er að ákvæði um afsal kosningarréttar í kjördeild á ekki við með rafræna kjörskrá sem meginreglu eins og lagt er til í frumvarpinu. Ef aftur á móti sveitarfélag hefur fengið undanþágu til notkunar prentaðrar kjörskrár getur ákvæðið haft gildi. Af þeim sökum þykir ekki rétt að fella brott þessa leið enda væri þar með þrengt að möguleikum kjósenda til að greiða atkvæði í kosningum.

Lagt er til að ákvæðið verði sett til bráðabirgða á þeim grundvelli að rafræn kjörskrá verði meginregla og því er hér um að ræða undanþágu sem gert er ráð fyrir að falli brott. Enda má gera ráð fyrir að gott netsamband byggist upp á öllu landinu á næstu árum þannig að á endanum verði ekkert því til fyrirstöðu að sveitarfélög notist við rafræna kjörskrá.