

Alþingi  
Kirkjustræti  
101 Reykjavík

Reykjavík, 15. janúar 2021  
Tilvísun ÞÍ: 2020121394/4.0

## Efni: Umsögn Þjóðskrár Íslands um frumvarp til kosningalaga, 339. mál

Hér á eftir fara þær athugasemdir sem Þjóðskrá Íslands telur rétt að koma að um drög um frumvarpi til kosningalaga.

### Almennt

Við framsögu frumvarpsins á Alþingi sl. desember var ýjað að því að hægt yrði að kjósa eftir nýju lögnum í komandi Alþingskosningum sem haldnar verða í september á þessu ári. Samkvæmt 143. gr. frumvarpsins öðlast það gildi 1. maí 2021. Hvað þetta varðar er það mat Þjóðskrár Íslands að afar stuttur tími er til stefnu. Verði frumvarpið að lögum á komandi vormánuðum er um nokkra mánuði að ræða þar til Alþingiskosningarnar verða haldnar og að auki sumarfrí. Samkvæmt frumvarpinu verður sett á laggirnar sjálfstæð stjórnvísunefnd, landskjörstjórn sem hefur yfirumsjón með framkvæmd kosninga og annast framkvæmd laganna. Ljóst þykir að umtalsverður tími mun fara í það að skipa í landskjörstjórn og starfsmenn hennar og koma þeim inn í þau verkefni sem frumvarpið leggur henni til. Samkvæmt frumvarpinu ber að setja reglugerðir til stuðnings því. Verður ekki annað séð en að um flóknar reglugerðir sé um ræða sem m.a. lúta að verkefnum landskjörstjórnar og Þjóðskrár Íslands og má hér m.a. nefna reglugerðarheimildir sem finna má í 30. gr., 31. gr., 34. gr. og 41. gr. frumvarpsins. Er hér aðeins um að ræða lítinn hluta reglugerðarheimilda sem kveðið er á um í frumvarpinu. Vill stofnunin benda á að æskilegt væri að reglugerðir frumvarpsins væru tilbúnar á sama tíma og löggin taka gildi.

Einnig er vert að nefna að Þjóðskrá Íslands ber að gera þjónustusamning við landskjörstjórn um þróun og rekstur tölvukerfa sem notuð eru við framkvæmd kosninga. Þar skulu verkefni skilgreind, svo og stjórn þeirra, lengd samningstíma og hvernig greiðslum sé háttað fyrir þjónustu og úttekt á árangri sbr. 21. gr. frumvarpsins um hlutverk stofnunarinnar. Þjóðskrá Íslands starfar m.a. eftir ákvæðum laga nr. 70/2018 um þjóðskrá Íslands. Á meðal hlutverka stofnunarinnar er að gefa út kjörskrárstofn, reka utankjörfundakerfi og sinna verkefnum sem henni eru falin við framkvæmd kosninga. Í 7. gr. reglugerðar nr. 795/2018 um Þjóðskrár Íslands segir að stofnunin gefi út kjörskrárstofn, reki utankjörfundakerfi, meðmælendakerfi og

kjördeildakerfi og sinnir verkefnum sem henni eru falin við framkvæmd kosninga samkvæmt lögum þar að lútandi. Ljóst er að stofnunin sinnir viðamiklu hlutverki í aðdraganda kosninga hér á landi og með tilkomnu nýrra kosningalaga mun hlutverk stofnunarinnar aukast til muna og þarf m.a. að þróa nýjan hugbúnað með tilkomu rafrænnar kjörskrár sem tekur tíma og þarfnast prófana til að tryggja að öll kerfi séu í stakk búin til að framkvæma kosningar eins og gert er ráð fyrir samkvæmt lögum. Þrátt fyrir ákvæði frumvarpsins þarf einnig að liggja fyrir með skýrum hætti hver greiðir kostnað, þ.e. rekstur og viðhald þeirra kerfa sem stofnuninni ber að halda vegna kosninga hér á landi.

Samkvæmt ofangreindu er það mat Þjóðskrár Íslands að ekki sé raunhæft, verði frumvarpið að lögum á næstu mánuðum og öðlist þegar gildi, að kosið yrði eftir þeim í Alþingiskosningunum haustið 2021. Því leggur Þjóðskrá Íslands það til að verði frumvarpið að lögum nú í vor að það öðlist í fyrsta lagi gildi um áramótin 2022 og því verði kosið eftir lögnum í sveitarstjórnarkosningunum í maímánuði 2022. Samkvæmt frumvarpinu verður tekin upp rafræn kjörskrá sem notuð er á kjördegi. Um er að ræða algjörlega nýtt fyrirkomulag kosninga hér á landi. Að mati Þjóðskrár Íslands væri það æskilegt að í fyrstu kosningum þar sem rafræn kjörskrá verði notuð yrði það gert í fáeinum afmörkuðum sveitarfélögum í samráði við landskjörstjórn, Þjóðskrá Íslands og Samband íslenskra sveitarfélaga. Væri það gert í þeim tilgangi að fá betri yfirsýn yfir virkni kerfisins, nauðsynlega þjónustu við það á kjördag og til að byggja upp þekkingu og reynslu áður en kerfið fer í fulla notkun á landinu öllu.

### **Námsmenn á Norðurlöndunum og umsóknarkerfi**

Í 2. og 3. mgr. 4. gr. frumvarpsins er fjallað um kosningarétt námsmanna sem flutt hafa lögheimili sitt frá landinu samkvæmt Norðurlandasamningi um almannskráningu. Er ákvæðið sambærilegt núgildandi ákvæðum um kosningarétt þessa hóps. Bendir Þjóðskrá Íslands hins vegar á að öll frávik frá almennum reglum, eins og er við lýði varðandi námsmenn á Norðurlöndunum, flækir og gerir utanumhald um kosningar dýrari og flóknari en ella. Starfrækja þarf sérstakar umsóknir, úrvinnslu þeirra og samspil við útgáfu kjörskrár fyrir slíkar undanþágur frá almennum reglum.

### **Hlutverk Þjóðskrár Íslands og hugbúnaður til notkunar atkvæðagreiðslu á kjördag**

Í 21. gr. frumvarpsins er fjallað um hlutverk Þjóðskrár Íslands, þar á meðal að stofnunin annist gerð og rekstur rafrænnar kjörskrár og beri ábyrgð á öryggi hennar, þrói og reki tölvukerfi sem notuð séu við framkvæmd kosninga á grundvelli þjónustusamnings við ráðherra. Í 27. gr. frumvarpsins kemur fram að stofnunin geri

kjörskrá samkvæmt skráningu lögheimilis hvers kjósanda í þjóðskrá. Þjóðskrá Íslands telur ekki sjálfsagt að hlutverk stofnunarinnar eigi að ganga lengra en að annast gerð kjörskrár sbr. 27. gr. frumvarpsins. Þjóðskrá Íslands hefur um árabíl útbúið kjörskrárstofn eða gögn sem innihalda upplýsingar um þá sem hafa kosningarétt og mega kjósa í þeim kosningum sem á hverju sinni. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir hugbúnaði sem notaður er til skráningar á kjörstöðum og sem hefur verið nefndur rafræn kjörskrá. Eðlilegra gæti talist að landskjörstjórn bæri ábyrgð á að þróa og reka hugbúnað sem myndi tengjast kjörskrá og sem nýttur er í því skyni að merkja við þá sem nýtt hafa kosningarétt.

### **Aðgangur stjórnmalasamtaka að kjörskrá**

Í 31. gr. frumvarpsins er fjallað um aðgang stjórnmalasamtaka að kjörskrá. Þar kemur fram að stjórnmalasamtökum, sem bjóða fram lista við kosningar og frambjóðendum í forsetakjöri, sé heimilt að óska eftir rafrænum aðgangi að kjörskrá hjá Þjóðskrá Íslands. Þjóðskrá Íslands telur óljóst hvað felst í orðunum rafrænn aðgangur og mögulegt að túlka ákvæðið á fleiri en einn veg. Nauðsynlegt er að skýra nánar hvað sé átt við með rafrænum aðgangi. Er þarna um að ræða uppflettiðgang á grundvelli einnar kennitölu í senn eða er um að ræða kjörskrá í heild sinni á tölvutæku formi. Jafnframt þarf að vera skýrt hvort í því felst að upplýsingar sem kjörstjórar skrá í rafræna kjörskrá um að einstaklingar hafi kosið, sé hluti af þeim upplýsingum sem stjórnmalasamtök hafi aðgang að í kjörskrá.

### **Leiðréttingar á kjörskrá**

Í 32. gr. kemur fram að athugasemdum við kjörskrá skuli beint til Þjóðskrár Íslands og séu skilyrði um leiðréttingu til staðar ber stofnunin að leiðrétta rafræna kjörskrá ef við á. Heimilt er að leiðrétta fram á kjördag. Ljóst er að þessi breyting kallar á frekari vinnu hjá stofnuninni m.v. nógildandi kosningalög þar sem endaleg ákvörðun er Þjóðskrár Íslands en ekki sveitarfélaga. Jafnframt er heimilt að kæra synjun Þjóðskrár Íslands leiðréttingu á kjörskrá sbr. 22. gr. frumvarpsins. Slíkt kallar einnig á aukna vinnu hjá starfsmönnum Þjóðskrár Íslands allt frá útgáfu kjörskrár og út kjördag. Þannig verður nauðsynlegt að hafa sérfræðinga aðgengilega frá útgáfu kjörskrár til að annars vegar taka ákvörðun um leiðréttingar og hins vegar til að gera umsagnir um kærur sem berast úrskurðarnefnd.

### **Notkun rafrænnar kjörskrár**

Í 34. gr. frumvarpsins er fjallað um notkun rafrænnar kjörskrár. Hluti þeirra verkefna sem Þjóðskrá Íslands ber ábyrgð á samkvæmt ákvæðinu varða framkvæmd kosninga.



Má velta upp þeirri spurningu, líkt og gert er hér að framan við 21. gr., hvort það sé eðlilegt að Þjóðskrá Íslands hafi slíkt hlutverk við kosningar eða hvort slíkt ætti að falla undir ábyrgð landskjörstjórnar. Ekki verður séð hvort stjórnmalasamtök eigi að fá aðgang að kjörskrá sem breytist jafnóðum og þegar Þjóðskrá Íslands gerir breytingar á henni, s.s. vegna andláts kjósanda eða þegar einstaklingur öðlast íslenskt ríkisfang og þar með kosningarétt sbr. það sem kemur fram hér að ofan.

Í 4. mgr. 34. gr. frumvarpsins er jafnframt fjallað um að ráðherra skuli setja reglugerð sem kveði m.a. á um gerð og útgáfu rafrænnar kjörskrár, meðferð gagna í skránni, krafna til vélbúnaðar ofl. Í þessu samhengi er vert að benda á að þó svo að Þjóðskrá Íslands fái það hlutverk að gera aðgengilegan hugbúnaðar fyrir sveitarfélögin þá er það ekki í hlutverki stofnunarinnar að afhenda þeim vélbúnað sem nýta á við framkvæmd kosninga. Kjördeildir yfir allt landið eru alla jafna á þriðja hundrað talsins. Lágmarkskröfur gera þannig ráð fyrir jafn mörgum tölvum en ef gert væri ráð fyrir skráningu tveggja starfsmanna í stað eins þá myndi sú tala tvöfaldast. Framkvæmd þessi getur orðið flókin fyrir sveitarfélög landsins þar sem sveitarfélög og kjörstaðir eru misvel í stakk búnir til að uppfylla skilyrði um að vera með vélbúnað og nettengingar tilbúnar við hverjar kosningar. Einnig er gert ráð fyrir öryggisúttekt af sérfróðum aðilum til að viðhalda öryggisstigi kosningakerfa. Ekki liggur fyrir með skýrum hætti tilhögun slíkra úttekta, hver beri að kalla á eftir úttektunum og hver beri kostnað vegna þeirra.

### **Kostnaður við vakt á kjördag**

Fyrirsjáanlegt er að kostnaður við umsýslu á kjördag hjá Þjóðskrá Íslands mun aukast. Er það m.a. vegna verkefna sem tengjast málum sem fara til úrskurðarnefndar, s.s. leiðréttingar á kjörskrá. Þar að auki er líklegt að notendabjónusta vegna rafrænnar kjörskrár muni stóraukast frá því sem nú er þar sem allir kjörstaðir eiga að notast við hugbúnað sem ekki er komin reynsla á. Er það breyting frá núverandi verklagi sem hefur verið nær óbreytt til fjölda ára og í fjölda kosninga. Notendabjónustan felst þá m.a. í kennslu og leiðbeiningum, stofnun aðganga sem og vakt á kjördag vegna þeirra hundruð aðila sem þurfa að notast við kerfið á vegum kjörstjórna um land allt.

### **Merking í kjörskrá**

Varðandi 84. gr. frumvarpsins vísar Þjóðskrá Íslands til umsagnar Múlaþings dags. 15.01.2021 um skýrleika og tækniröfur merkinga í kjörskrá. Tekur Þjóðskrá Íslands undir ábendingar Múlaþings um að öryggiskröfur og rekjanleiki merkinga í kjörskrá þurfi að vera skýrar og að ljóst sé hverjar kröfur löggjafans sé til aðgangsstýringa og fjölda aðila í kjörstjórn sem staðfesta merkingar í kjörskrá.



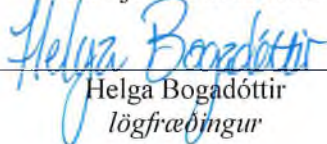


## Fjármögnun og skipting kostnaðar

Samkvæmt 1. mgr. 139. gr. frumvarpsins greiðist kostnaður við sveitarstjórnarkosninga vegna verkefna Þjóðskrár Íslands af sveitarfélögum. Í 2. mgr. sömu greinar segir að annar kostnaður við framkvæmd laganna greiðist úr ríkissjóði vegna verkefna sem Þjóðskrá Íslands fer með við kosninga. Líkt og greinir hér að framan rekur stofnunin utankjörfundakerfi, meðmælendakerfi og kjördeildakerfi, gefur út kjörskrárstofn og sinnir verkefnum sem henni eru falin við framkvæmd kosninga samkvæmt lögum þar að lútandi. Kosningakerfi Þjóðskrár Íslands nýtast við alla tegundir kosninga. Það þarf að þróa og reka kerfin á þann hátt að þau virki sem skyldi. Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a. um greinina að rekstur tölvukerfa á vegum Þjóðskrár Íslands en sá sem stendur í beinum tengslum við rekstur vegna sveitarstjórnarkosninga, skal greiddur úr ríkissjóði og á grundvelli þjónustusamnings við dómsmálaráðherra. Þar sem kerfi Þjóðskrár Íslands nýtast við allar tegundir kosninga þarf að liggja fyrir með skýrum hætti hvernig hlutfall kostnaðar vegna rekstur og þróunar kosningakerfa Þjóðskrár Íslands skiptast á milli sveitarsjóðs og ríkissjóðs.

Þjóðskrá Íslands getur, sé þess óskað, mætt á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og útskýrt umsögn þessa frekar og jafnframt áskilur stofnunin sér rétt að koma að frekari ábendingum til nefndarinnar á síðari stígum ef þurfa þykir.

F.h. Þjóðskrár Íslands

  
Helga Bogadóttir  
lögfræðingur