

## Skýrsla

### dómsmálaráðherra um póstkosningu á grundvelli bráðabirgðaákvæðis VIII í kosningalögum.

Hinn 1. janúar 2022 tóku gildi ný lög um kosningar. Gilda nú ein lög um kosningar í stað fjögurra lagabálka. Með nýju lögunum féllu brott lög um kosningar til Alþingis, lög um kosningar til sveitarstjórna, lög um framboð og kjör forseta Íslands og lög um framkvæmd þjóðar-atkvæðagreiðslna.

Samkvæmt bráðabirgðaákvæði VIII í lögunum skal ráðherra í samráði við landskjörstjórn, Samband íslenskra sveitarfélaga og Alþingi láta vinna nánari greiningu á póstkosningu íslenskra ríkisborgara erlendis í almennum kosningum. Sérstaklega skal hugað að kosningaleynd og hvernig tryggja megi örugga framkvæmd slíkrar póstkosningar. Í ákvæðinu er jafnframt kveðið á um að ráðherra skuli leggja niðurstöður vinnunnar fyrir Alþingi eigi síðar en við upphaf þings haustið 2022.

Hinn 21. janúar 2022 skipaði ráðherra starfshóp til þess að vinna fyrrgreinda greiningu. Í starfshópnum eiga sæti Þórir Haraldsson, tilnefndur af landskjörstjórn, varamaður hans er Bergþóra Sigmundsdóttir, Lára Kristín Pálsdóttir, tilnefnd af utanríkisráðuneytinu, varamaður hennar er Veturliði Þór Stefánsson, Helga Björk Laxdal, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, án varamanns, og Hjördís Stefánsdóttir, lögfræðingur í dómsmálaráðuneytinu sem jafnframt er formaður starfshópsins.

Fyrsti fundur starfshópsins var haldinn 10. febrúar 2022. Fundir starfshópsins voru alls fimm.

Starfshópurinn leitaði upplýsinga og samráðs víða, svo sem hjá landskjörstjórn, Þjóðskrá Íslands og Verkefnastofu um Stafrænt Ísland.

Vegna starfsanna fulltrúa í starfshópnum óskaði hópurinn eftir því við ráðherra að seinka skilum á skýrslunni til októberloka. Ráðherra varð við þeirri beiðni og var það tilkynnt til Alþingis með bréfi dags. 25. ágúst 2022.

#### 1. Póstkosning.

##### 1.1. Inngangur.

Í frumvarpi að nýjum kosningalögum, sem síðan varð að lögum nr. 112/2021, var sú nýbreytni lögð til að tekin yrði upp póstkosning fyrir þá kjósendur sem búsettir væru erlendis og hefðu hvorki tök á að greiða atkvæði utan kjörfundar né á kjördegi. Atkvæðið skyldi síðan senda í pósti eða með öðrum hætti á skrifstofu þess sveitarfélags þar sem kjósandi teldi sig vera á kjörskrá. Lagt var til að póstkosning gæti hafist 57 dögum fyrir kjördag og skyldi kjósandi óska eftir gögnunum á vef landskjörstjórnar. Var þannig lagt til að póstkosning gæti hafist mun fyrr en almenn atkvæðagreiðsla utan kjörfundar.

Ákvæðið var svohljóðandi, sbr. 71. gr. frumvarpsins:

*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 fylgibréfi.*

*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 yfirkjörstjórnna sveitarfélaga. Skal vinnslan fullnægja skilyrðum laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.*

Í skýringum við 71. gr. í frumvarpinu segir:

*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 meginröksemdir 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 tök á að greiða atkvæði utan kjörfundar hjá kjörstjóra vegna langra vegalengda og ekki er sjálfsgefið 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 þekkist erlendis.*

*Í 1. mgr. er tekið fram að til þess að geta nýtt sér póstkosningu verður kjósandi að vera staddur erlendis og hvorki hafa tök á að greiða atkvæði utan kjörfundar né á kjördag. Lagt er til að kjósandi 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 yfirkjörstjórnna*

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 kjósandi ber ábyrgð á að atkvæði hans komist til skila. Póstatkvæði skal senda „í pósti eða með öðrum hætti“ en það þýðir að kjósandi 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 kjósanda að skila atkvæði af sér þar sem póstsamgöngur geta verið stopular. Gert er ráð fyrir að kjósandi panti kjörgögn á vef landskjörstjórnar og því verður skráð hvaða kjósandi hafi óskað eftir kjörgögnum. Gert er ráð fyrir því að kjósandi geti fengið gögnin send í bréfpósti eða sem viðhengi í tölvupósti (til útprentunar og útfyllingar). Hafi kjósandi 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 kjósandi að panta kjörgögn með umsókn til dómsmálaráðuneytisins. Er það fyrst hægt þremur mánuðum fyrir kjördag. Í Svíþjóð getur kjósandi pantað kjörgögn á vef sænsku kosningastofnunarinnar með símtali eða sótt kjörgögn hjá sendiráði eða ræðismanni. Ef heimilisfang kjósanda 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 kjósandi yrði látinn vita þegar póstatkvæði hans hefði verið móttekið. Að mati starfshópsins færi betur á því að kjósandi sækti um kjörgögn hjá landskjörstjórn og staðfesti að hann hefði óskað eftir þeim. Kjörgögnin yrðu síðan send honum bréfsleiddis 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 tilfelli 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.

Í nefndaráliti meiri hluta stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar (þskj.1635, 339. mál á 151. löggjafarþingi) segir um póstkosningar:

Með frumvarpinu er lagt til, að norrænni fyrirmynd, að tekin verði upp póstkosning til að auðvelda aðgengi að atkvæðagreiðslu utan kjörfundar fyrir Íslendinga sem búsettir eru erlendis. Í tillögunni felst að þeir sem staddir eru erlendis og hvorki hafa tök á að greiða atkvæði utan kjörfundar né á kjördag geti nýtt sér póstkosningu.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um hvort þörf væri á því að heimila þeim sem erlendis eru að greiða atkvæði með pósti. Ferðalög séu jafnan mun auðveldari en áður var og minni áhersla lögð á póstsamgöngur, að minnsta kosti hér á landi. Að mati meiri hlutans verður að hafa í huga að þó að auðveldara sé að ferðast en áður er íslensk utanríkisþjónusta fámenn. Kjósendur erlendis kunna að vera víðs fjarri kjörstjórum og ekki sjálfgefið að þeir geti lagt á sig langt ferðalag til þess að greiða atkvæði utan kjörfundar. Þá hefur heimsfaraldurinn sem nú gengur yfir sýnt fram á að ferðafrelsi fólks getur verið takmarkað og því mikilvægt að til sé möguleiki fyrir kjósendur að greiða atkvæði í kosningum.

Fyrir nefndinni voru jafnframt gerðar athugasemdir við að heimild til póstkosningar væri einskorðuð við þá sem búa erlendis og þann rúma frest sem lagt er til að gildi um póstkosningu. Meiri hlutinn tekur fram að ástæðan fyrir því að heimildin er einskorðuð við þá kjósendur sem eru erlendis er sú að póstkosning felur í sér nýmæli hér á landi. Rétt er að stigin séu varfærin skref í upphafi þannig að öðlast megi reynslu af framkvæmd hennar og sú reynsla metin í kjölfarið og þá kannað hvort til greina komi að rýmka heimildina. Þá tekur meiri hlutinn undir sjónarmið sem fram koma í

*greinargerð með frumvarpinu um að sá rúmi frestur sem lagður er til að gildi um póstköslu stafi af því að gera þurfi ráð fyrir rúmum tíma fyrir kjósenda að skila atkvæði af sér þar sem póstsamgöngur geta verið stopular.*

*Nefndin ræddi um öryggi póstköslu og hvernig mætti tryggja á sem bestan hátt að úrræðið yrði ekki misnotað. Helst var til umfjöllunar sá möguleiki að kjósendi gæti verið beittur þvingun til að greiða atkvæði með tilteknum hætti. Að mati meiri hlutans verður aldrei hægt að koma fyllilega í veg fyrir slíkar aðstæður. Með þeim breytingum sem meiri hlutinn leggur til á 2. mgr. 67. gr. og 2. mgr. 94. gr. mun kjósendi þó geta greitt atkvæði að nýju og berist fleiri en eitt póstatkvæði frá sama kjósenda skal aðeins það póstatkvæði sem síðast berst koma til greina.*

Við 2. umr. frumvarpsins á Alþingi kom fram breytingartillaga frá formanni stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar um að falla frá heimild til póstköslu. Þess í stað var lagt til að ráðherra, í samráði við landskjörstjórn, Samband íslenskra sveitarfélaga og Alþingi, léti gera nánari greiningu á póstköslu íslenskra ríkisborgara erlendis í almennum kosningum, sbr. ákvæði til bráðabirgða VIII í kosningalögum.

Ætla má að með nánari greiningu sé átt við nánari greiningu en þegar hafði farið fram við gerð lagafrumvarpsins og sem kemur fram í skýrslu vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga ásamt tillögu að frumvarpi til laga um breytingar á kosningalögum frá 2016.<sup>1</sup> Í skýrslunni er gerð grein fyrir póstköslu annars staðar á Norðurlöndum og í Bretlandi. Í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi er póstköslu heimil. Danmörk og Ísland hafa hins vegar farið þá leið að heimila ekki póstköslu. Segja má að Noregur gangi einna lengst í að heimila póstköslu, en þar er t.d. heimilt að greiða atkvæði ef kjósendi er staddur erlendis fjarri kjörstjóra og hefur ekki tilskilin kjörgögn undir höndum, en kjósenda er þá heimilt að notast við autt blað sem kjörseðil. Í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi er það skilyrði að viðkomandi kjósendi sé staddur erlendis, en í Bretlandi er slíkt ekki skilyrði heldur getur kjósendi hvar sem hann er staddur óskað eftir því að fá kjörgögn send til sín og sent síðan atkvæði sitt til baka í pósti. Til nánari skýringa er vísað til umfjöllunar í skýrslunni.

## *1.2. Tilgangur póstköslu.*

Í greinargerð með frumvarpi til kosningalaga þar sem lögð var til póstköslu að norrænni fyrirmynd kemur fram að tilgangur póstköslu sé að auka aðgengi að utan- kjörfundaratkvæðagreiðslu, en með póstköslu er kjósenda heimilað að greiða atkvæði utan kjörfundar annars staðar en hjá kjörstjóra.

Almennar kosningar eru grundvöllur og forsenda lýðræðislegs þjóðskipulags og því eðlilegt að kjósendur hafi greiðan aðgang að atkvæðagreiðslu utan kjörfundar sem og á kjördegi og getur póstköslu verið liður í því að auka þennan aðgang. Hins vegar er póstköslu eða útfærsla á þeirri hugmynd í einhverri mynd frávik frá hefðbundinni atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og slíkri heimild verður ávallt að beita af varfærni og einungis í undantekningartilvikum.

<sup>1</sup> Skýrsluna er unnt að nálgast á eftirfarandi slóð:

[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)

Þá má benda á í þessu samhengi að því víðari sem heimild til póstkosninga er þeim mun minni ásókn mun verða í atkvæðagreiðslu utan kjörfundar hjá kjörstjórum og þar af leiðandi mun álag á skrifstofum þeirra minnka.

### 1.3. Aðgengi að póstkosningu.

Í ljósi tilgangs póstkosninga þarf að meta hvaða kjósendur ættu að hafa möguleika á slíkri kosningu. Er t.d. vilji til þess að leyfa póstkosningu án allra takmarkana, þ.e. að hvaða kjósandi sem er geti óskað eftir póstkosningu án þess að tilgreina ástæðu, eða er æskilegt að binda slíka kosningu skilyrðum um að viðkomandi kjósandi sé staddur erlendis og fjarri kjörstjóra?

Í frumvarpi til kosningalaga var upphafleg gert ráð fyrir að heimild til póstkosningar væri einskorðuð við þá kjósendur sem staddir væru erlendis þar sem um væri að ræða nýmæli hér á landi og því rétt að stíga varlega til jarðar í upphafi til að öðlast reynslu af framkvæmd póstkosningar. Í kjölfarið væri síðan rétt að meta reynsluna og kanna þá hvort rétt væri að rýmka heimildina.

Starfshópurinn tekur undir þetta sjónarmið og telur að ef póstkosning yrði tekin upp hér á landi, eða einhver útfærsla á þeirri hugmynd, væri eðlilegt að miða við að slík heimild byðist einungis þeim íslensku ríkisborgurum sem staddir væru erlendis og hefðu ekki tók á að greiða atkvæði utan kjörfundar hjá kjörstjóra vegna langrar vegalengdar eða þeir gætu ekki vegna sérstakra aðstæðna lagt á sig langt ferðalag í því skyni að greiða atkvæði utan kjörfundar.

Í aðdraganda kosninga hafa í gegnum árin ávallt komið upp einhver tilvik þar sem kjósendur eru staddir erlendis, fjarri sendiráðum og kjöræðismönnum, og vilja nýta kosningarrétt sinn en er það illmögulegt af þeim sökum. Engar upplýsingar eru til um fjölda þeirra kjósenda sem svo er ástatt um og engar sjáanlegar leiðir færar til að nálgast slíkar upplýsingar.

Samkvæmt upplýsingum sem starfshópurinn aflaði frá dómsmálaráðuneytinu greiddu tæplega 2.000 kjósendur atkvæði utan kjörfundar erlendis við alþingiskosningarnar 2021. Rúmlega fjórðungur kjósenda var í Danmörku og um helmingur allra kjósenda dvaldist annars staðar á Norðurlöndum en hérlendis. Á kjörskrá voru rúmlega 254.000 kjósendur.<sup>2</sup> Það voru því einungis um 0,8% kjósenda sem greiddu atkvæði erlendis í kosningunum. Þrátt fyrir að tilgangurinn með póstkosningu sé að ná til hópsins sem ekki getur kosið hjá kjörstjóra erlendis má hugsanlega draga þá ályktun í ljósi þess fjölda sem kaus erlendis að hann sé ekki ýkja fjölmennur, en engu að síður er þar um að ræða kjósendur með kosningarrétt. Í þessu sambandi er hins vegar rétt að benda á að alltaf getur komið upp sú staða að kjósendum er ómögulegt að neyta kosningarréttar síns. Í því samhengi má velta því fyrir sér hversu langt er unnt að ganga til að koma til móts við kjósendur í þessu efni.

### 1.4. Framkvæmdaleg álitæfni.

Verði póstkosning, eða einhver stafræn útfærsla hennar, sbr. umfjöllun í 2. kafla, gerð möguleg þarf að skoða ýmis atriði og útfæra þau. Má þar helst nefna eftirfarandi atriði.

---

<sup>2</sup> Upplýsingar fengnar af vef Þjóðskrár Íslands: <https://www.skra.is/gogn/talnaefni/kosningar/talnaefni-athingiskosninga-2021/>

#### 1.4.1. Upphaf og lok.

Skoða þarf hvenær æskilegt sé að póstkosning hefjist. Í frumvarpinu var lagt til að hún gæti hafist 57 dögum fyrir kjördag og þannig mun fyrr en almenn atkvæðagreiðsla utan kjörfundar. Ástæða þess er sú að ætla verður kjósanda rúman tíma til að skila atkvæði sínu þar sem póstsamgöngur geti verið stopular. Má því gera ráð fyrir að upphaf póstkosningar geti verið áður en framboðslistar hafa verið auglýstir.

Þá þarf einnig að velta fyrir sér, sérstaklega ef farið verður í stafrænar lausnir, hvenær slík kosning á í síðasta lagi að vera möguleg.

#### 1.4.2. Hverjum er heimilt að greiða atkvæði?

Skilgreina þarf hverjum eigi að vera heimilt að greiða atkvæði með þessu hætti, sjá umfangllun hér að framan í kafla 1.3. Þá þarf að liggja fyrir, t.d. í reglugerð, hvernig viðkomandi kjósandi eigi að sýna að hann sé staddur erlendis og fjarri sendiráði eða kjöræðismanni og hver eigi á að leggja mat á það.

#### 1.4.3. Hvar á að sækja um?

Þá þarf jafnframt að liggja fyrir hjá hvaða stjórnvaldi viðkomandi kjósandi leggur fram ósk um að fá að greiða atkvæði með þessum hætti. Í frumvarpinu var lagt til að kjósandi mundi panta kjörgögn á vef landskjörstjórnar og þá yrði skráð hvaða kjósandi hafi óskað eftir kjörgögnum. Ekki kemur fram í frumvarpinu hvort ætlunin hafi verið sú að það væri hlutverk landskjörstjórnar að meta hvort skilyrði þess að fá að greiða atkvæði með þessu hætti, og þar af leiðandi fá send kjörgögn, væri uppfyllt. Starfshópurinn telur að verkefni sem þetta eigi fremur heima hjá sýslumönnum sem fara með umsjón atkvæðagreiðslu utan kjörfundar hér á landi, en mikilvægt er að halda skrá um hvaða kjósendur hafi óskað eftir kjörgögnum.

#### 1.4.4. Kjörgögn send.

Í frumvarpinu var gert ráð fyrir því að kjósandi gæti fengið gögnin send í bréfpósti eða sem viðhengi í tölvupósti (til útprentunar og útfyllingar). Þetta þýðir að kjósandi verður að hafa heimilisfang ef senda á gögnin í bréfpósti. Ef hins vegar á að senda gögnin sem viðhengi í tölvupósti þarf kjósendinn að hafa netfang og að sjálfsögðu nettengingu. Einnig væri unnt að senda gögnin rafrænt, t.d. í gegnum Ísland.is.

Í þessu sambandi er rétt að nefna öryggi, en hvort sem gögnin eru send með bréfpósti eða tölvupósti er ekki unnt að tryggja að þau berist í réttar hendur þótt í flestum tilvikum megi ætla að gögn skili sér á áfangastað. Liður í að tryggja það væri að skilyrða að bréf væri sent í ábyrgðarpósti sem tæki lengri tíma. Hvað tölvupóst varðar þá væru lausnir sem lúta að því að kjósandi gæti auðkennt sig með einhverjum hætti til að fá kjörgögn, t.d. með rafrænum skilríkjum, betur til þess fallnar að tryggja öryggi kjörgagna en að senda þau sem viðhengi í tölvupósti.

Einnig má nefna að kjörgögn sem kjósandi móttækur rafrænt geta aldrei verið eins og þau kjörgögn sem kjósandi notar almennt við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Nægir í því sambandi að benda á pappír á kjörseðli og umslög.

#### 1.4.5. Atkvæði greitt.

Í frumvarpinu var gert ráð fyrir því að við póstkosningu greiddi kjósendinn atkvæði í samræmi við kosningaathöfn atkvæðagreiðslu utan kjörfundar. Í því felst að fylla út atkvæðaseðil sem látinn er í kjörseðilsumslag og fylla síðan út fylgibréf sem látið er ásamt kjörseðilsumslaginu í sendiumslag. Jafnframt er í frumvarpinu gert ráð fyrir því að tvö vitni votti

auðkenni kjósanda og að kosningin hafi verið leynileg, ef unnt er. Skilyrðið um tvo votta er ekki fortakslaust og er það í samræmi við norska framkvæmd. Þá má gera ráð fyrir því að vottarnir staðfesti einnig að kjósandi geti ekki greitt atkvæði með öðrum hætti.

Í þessu sambandi er rétt að áréttá að eðli máls samkvæmt er með póstkosningu í raun vikið frá meginreglunni um að kosningaleynd sé tryggð, sbr. umfjöllun í kafla 1.5.

#### *1.4.6. Atkvæði sent til baka.*

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að kjósandi sendi atkvæði sitt til skrifstofu þess sveitarfélags þar sem hann telur sig vera á kjörskrá, en ekki er gert ráð fyrir að unnt sé að senda atkvæði þangað rafrænt.

Sá möguleiki er fyrir hendi að gera kjósanda kleift, þegar hann hefur greitt atkvæði, að senda atkvæðabréf sitt rafrænt. Tæknilega er það framkvæmanlegt, t.d. væri hægt að sækja gögn á Ísland.is, greiða atkvæði og senda þaðan sama hætti. Þegar slíkar útfærslur eru skoðaðar koma ávallt upp ýmis vandamál sem finna þarf lausn á. Má í þessu sambandi nefna hver á að taka á móti greidda atkvæðinu. Ætti það að vera skrifstofa viðkomandi sveitarfélags? Sveitarfélög landsins eru nú 64 þannig að slíkt mundi óhjákvæmilega kalla á ákveðið flækjustig við aðgangsstýringu. Ættu sýslumenn ef til vill frekar að vera móttakendur atkvæða og fylgigagna sem berast með þessum hætti og bera þá ábyrgð á því að koma þeim til viðkomandi kjörstjórnar í tæka tíð?

Það má velja því sér hvort gera þyrfti þá kröfu við aðgangsstýringu að fylgigögn og atkvæði væru aðskilin. Eðli máls samkvæmt væri ávallt öruggara að takmarka aðgang þeirra sem gætu móttakið þessi atkvæði. Þá skal því haldið til haga að meginregla kosningalaga er sú að atkvæði skuli telja hjá kjörstjórnnum og enginn eigi að sjá hvernig viðkomandi kjósandi greiddi atkvæði og þyrfti a.m.k. að tryggja við meðferð atkvæðasendinga að greitt atkvæði væri aðskilið upplýsingum um kjósandann til að tryggja að um leynilega kosningu væri að ræða.

#### *1.4.7. Reglugerð.*

Í frumvarpinu var gengið út frá því að ráðherra skyldi í reglugerð, að fengnum tillögum landskjörstjórnar, kveða nánar á um fyrirkomulag póstkosningar, svo sem um tímafrest, meðferð kjörgagna og sendingu og móttöku póstatkvæða.

Mikilvægt er, ef póstkosning eða útfærsla á þeirri hugmynd verður heimiluð, að kveða skýrt á um útfærslu og fyrirkomulag í reglugerð.

### *1.5. Helstu ókostir póstkosningar.*

Segja má að helstu ókostir póstkosningar snúi annars vegar að kosningaleynd og hins vegar að öryggi í framkvæmd kosninganna.

#### *1.5.1. Kosningaleynd.*

Ef tekin verður upp póstkosning er ljóst að vikið er frá þeirri formfestu sem lögfest er og hefur verið viðhöfð við kosningaframkvæmd hér á landi, bæði á kjörfundi og við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, og er m.a. ætlað að tryggja leynilegar kosningar og að raunverulegur vilji kjósanda endurspeglis í atkvæði hans. Þannig er ekki um það að ræða að hægt sé að tryggja að kjósandi sé í einrúmi og án utanaðkomandi áhrifa þegar hann greiðir atkvæði.

Að mati starfshópsins þarf að leggja mat annars vegar á vilja og ósk kjósanda sem ekki kemst á kjörstað til að greiða atkvæði í kosningum og hins vegar hvort mögulegt sé að heimila það þó að það þýði að vikið sé frá viðteknum meginreglum, m.a. um leynilegar kosningar. Í



Því samhengi telur starfshópurinn að vilji kjósenda eigi að hafa hér mikið vægi þannig að kjósandi sem þess óskar og uppfyllir skilyrði eigi að eiga þess kost að greiða atkvæði og frávík frá meginreglum um leynd og öryggi sé þá á ábyrgð kjósendans sjálfs sem óskar eftir að fá að greiða atkvæði með þessum hætti.

Ljóst er að við framkvæmd póstkosningar er ekki hægt að tryggja að atkvæði komi raunverulega frá þeim kjósenda sem það er merkt því að annar einstaklingur gæti komist yfir kjörgögn, fyllt þau út og sent. Með því að skrá hverjir fá kjörgögn send og tryggja að móttekin atkvæðabréf séu eingöngu frá þeim, er ætlunin að koma í veg fyrir mögulega fjölföldun kjörgagna. Eftir sem áður er ekki unnt að tryggja öryggi gagnasendinga. Við mat á þeirri áhættu telur starfshópurinn að meta beri vilja kjósenda til að greiða atkvæði það mikils að áhætta að þessu leyti sé ásættanleg.

### 1.5.2. Öryggisráðstafanir.

Til umræðu kom til hvaða öryggisráðstafana væri unnt að grípa til að draga úr þeim ókostum sem uppi eru.

Það er vandkvæðum bundið að tryggja kosningaleynd þegar kjósandi fær að kjósa með þessum hætti. Eðlilegt væri að kjósandi undirritaði yfirlýsingu þar að lútandi í fylgibréfi með atkvæðaseðli þar sem hann staðfesti að hann hefði greitt atkvæði án þess að aðrir sæju og án utanaðkomandi áhrifa.

Að mati starfshópsins á öryggið að byggjast á því að eingöngu séu tekin gild atkvæði frá þeim sem eru á skrá um að hafa óskað eftir að fá send kjörgögn. Með því er komið í veg fyrir fjölföldun kjörgagna, eins og áður segir.

Hvað varðar öryggi póstsendinga er að mati starfshópsins varhugavert að ætla að áskilja ábyrgðarbréf eða vottaða viðtöku póstsendinga þar sem slík skilyrði gætu komið í veg fyrir að ná því markmiði sem póstkosningu er ætlað, þar sem slíku er mjög misjafnlega háttáð í heiminum. Vottuð viðtaka gagna tryggir heldur ekki að réttur kjósandi fylli kjörgögnin út og kjósi. Hið sama verður að segja um sendingu kjörgagna frá kjósenda til kjörstjóra. Ekki verður séð að áskilnaður um sendingarmáta geti tryggt skil. Hér er því að mati starfshópsins um að ræða viðvarandi áhættu.

Við mat á því hvort áhættan sé ásættanleg verður að mati starfshópsins enn að horfa til vilja kjósenda sem óskar eftir að nýta þessa leið til að greiða atkvæði. Hér er um að ræða val kjósendans og sú áhætta að eitthvað misfarist varðar einvörðungu hans atkvæði sem starfshópurinn sér ekki að muni ógna kosningaframkvæmd í heild sinni.

## 2. Önnur úrræði.

### 2.1. Inngangur.

Þegar leitast var við að greina póstkosningu íslenskra ríkisborgara erlendis í almennum kosningum velti starfshópurinn fyrir sér hvort póstkosning væri eftirsóknarverð leið til þess að nálgast það markmið að auka möguleika á atkvæðagreiðslu utan kjörfundar hjá þeim sem staddir eru erlendis langt frá sendiráði og kjöræðismanni.

Nægir í því sambandi að horfa annars vegar til póstsamgangna sem oft og tíðum eru stopular og hins vegar þess stafræna samfélags sem við lifum í nú á 21. öldinni. Því er eðlilegt að þeirrar spurningar sé svarað hvort til séu aðrar leiðir sem væru ef til vill betur til þess fallnar að ná fram því markmiði sem póstkosningu hefur verið ætlað.

Í því sambandi skoðaði starfshópurinn hvort unnt væri að ná markmiðinu með einhverri annari útfærslu, eins og með því að senda kjörgögn rafrænt, og hvort kjósandi gæti komið atkvæði sínu til skila með öðrum hætti en með því að senda það í pósti. Starfshópurinn ræddi

við verkefnastofu um Stafrænt Ísland þar sem farið var yfir möguleika í þessu efni og leiddi sú hugmyndavinna til þess að farið var að skoða svokallaða stafræna kjördeild.

## 2.2. Stafræn kjördeild.

Segja má að hugmyndin um stafræna kjördeild byggist annars vegar á fyrirkomulagi heimakosningar, samkvæmt kosningalögum, og hins vegar á þeim úrræðum sem beitt hefur verið við atkvæðagreiðslur utan kjörfundar, sem farið hafa fram í skugga heimsfaraldurs af völdum COVID-19.

Með stafrænni kjördeild er í stuttu máli átt við að kjósandi og kjörstjóri hittist á fjarfundi þar sem kjósandi njóti aðstoðar kjörstjóra við að greiða atkvæði. Kjörstjóri væri þá staddur á skrifstofu sinni, en kjósandinn gæti verið hvar sem er, svo framarlega sem nettenging væri fyrir hendi.

Við slíka kosningu er fyrsta skref kjósanda að óska eftir að fá að greiða atkvæði í stafrænni kjördeild, annaðhvort hjá sýslumanni í því umdæmi þar sem hann telur sig vera á kjörskrá eða hjá tilteknum sýslumanni ef heppilegra þætti að fela einum sýslumanni umsýsluna og framkvæmdina. Hægt væri að sækja um t.d. á Ísland.is eða með tölvupósti en fyrirkomulagið væri útfærsluatríði.

Eitt fyrsta verk sýslumanns væri að meta umsóknina og í kjölfarið, ef hún væri samþykkt, að boða kjósanda í stafræna kjördeild á fyrirframákveðnum tíma. Um hefðbundið stafrænt fundarboð væri að ræða sem innihéldi hlekk er veitti aðgang að fundinum. Þannig væri komið á stafrænum fundi kjósanda og sýslumanns eða fulltrúa hans og á fundinum færi kosningaathöfnin fram. Kjörstjórinn og kjósandi gætu séð hvor annan og talað saman og samskiptin yrðu bæði gagnvirk og skýr. Til þess að gæta öryggis varðandi auðkenningu kjósandans gæti sýslumaður t.d. sent auðkennisboð, kjósandi skráð sig inn með rafrænum skilríkum eða sýnt vegabréf sitt í mynd, en sýslumenn hafa aðgang að vegabréfakerfi Þjóðskrár Íslands, til að staðreyna að um réttan kjósanda væri að ræða. Þessir möguleikar þurfa nánari skoðun og rýni en eru tæknilega einfaldir í útfærslu.

Þegar kjósandinn hefði sannað á sér deili mundi kjörstjóri gera honum grein fyrir fyrirkomulaginu og fá í kjölfarið samþykki hans fyrir því að kosningaathöfnin færi fram með þessum hætti. Þá mundi kjósandinn, í því skyni að leitast við að uppfylla skilyrði um kosningaleynd, lýsa því yfir að hann væri í þannig aðstæðum að aðrir heyrðu ekki hvað hann segði og síðan upplýsti hann kjörstjóra um hvernig hann vildi greiða atkvæði. Kjörstjóri mundi þá fylla út atkvæðaseðilinn í umboði kjósanda, eins og um aðstoð væri að ræða, og að því loknu sýna kjósandanum atkvæðaseðilinn sem hefði þá verið merktur í samræmi við vilja hans. Er þetta fyrirkomulag í samræmi við það sem gert var í svokallaðri „COVID-kosningu“, þ.e. kjósandinn kom akandi í bifreið sinni og gerði kjörstjóra ljóst í gegnum bílglugga hvernig hann vildi greiða atkvæði, en kjörstjóri fyllti út atkvæðaseðilinn og sýndi svo kjósanda. Kjörstjóri mundi því næst fylla út fylgibréf og sendiumslag og merkja að kjósandi hefði kosið með aðstoð og að því loknu væri fundinum slitið. Kjörstjóra bæri síðan að koma atkvæðinu til skila til viðkomandi kjörstjórnar, en með því væri vikið frá þeirri meginreglu kosningalaganna að kjósandi sem greiðir atkvæði utan kjörfundar beri sjálfur ábyrgð á því að koma atkvæði sínu til skila.

Hugmyndin um stafræna kjördeild er um margt byltingarkennd og ef til vill ekki í takt við þá miklu formfestu sem verið hefur við lýði við atkvæðagreiðslu hér á landi. Tæknilega er hugmyndin vel framkvæmanleg auk þess að vera skilvirk að því að leyti að um leið og athöfninni er lokið er atkvæðið komið í hendur kjörstjóra.

Að sjálfsögðu eru mörg atriði sem þarfnast nánari skoðunar og útfærslu. Má nefna sem dæmi að í heimakosningu á grundvelli kosningalaga er gerð krafa um að umsókn um heimakosningu berist eigi síðar en kl. 10:00 tveimur dögum fyrir kjördag. Er ekki óeðlilegt að það sama gildi hvað stafrænu kjördeildina varðar, en líta ber til þess að ætla verður kjörstjóra einhvern tíma til að koma atkvæði til viðkomandi kjörstjórnar. Einnig má velta því upp hvort kjósandi sem óskar eftir að greiða atkvæði í stafrænni kjördeild eigi að geta sótt um og greitt atkvæði aftur og aftur, eins og kjósendur geta gert við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, en einungis síðast greidda atkvæðið kemur til greina. Þá væri æskilegt öryggisins vegna að kjörstjórar væru tveir.

Í þessu sambandi er nauðsynlegt að kjósandi sé nettengdur og hafi aðgang að síma eða tölvu. Þessi lausn mundi ekki nýtast öðrum. Þá er jafnframt til þess að líta margir íslenskir ríkisborgarar, sem búsettir eru erlendis og hafa verið í langan tíma, hafa ekki rafræn skilríki og geta því ekki notað þau til auðkenningar. Aðrar tæknilega lausnir eru mögulegar fyrir þennan hóp, svo sem auðkenning með vegabréfi eða auðkennisboði.

Einnig er nauðsynlegt að skoða vel samspil hagkvæmni og skilvirkni, en hugmyndin kallar á aukin verkefni sýslumanna eða sýslumanns ef heppilegra þykir að fela einum sýslumanni umsýsluna og framkvæmdina, eins og áður er komið fram.

Það skal hins vegar ítrekað að hvort sem um yrði að ræða póstkosningu eða kosningu í stafrænni kjördeild væri vikið frá því öryggi og þeirri leynd sem hefur verið tryggð við framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar.

### 3. Niðurstaða.

Starfshópnum var falið að vinna nánari greiningu á póstkosningu íslenskra ríkisborgara erlendis í almennum kosningum. Sérstaklega skyldi hugað að kosningaleynd og hvernig tryggja mætti örugga framkvæmd póstkosningar.

Í fyrsta lagi er spurning hver þörfin er í þessu sambandi. Er þá fyrst að nefna að ekki er hægt að segja að kallað hafi verið eftir úrræði eins og póstkosningu frá kjósendum sem staddir hafa verið erlendis, hjá landskjörstjórn eða því ráðuneyti sem fer með kosningamál. Alltaf hafa þó komið fyrirspurnir þess efnis í aðdraganda kosninga, en þær eru örfáar. Þá má benda á að hlutfall þeirra sem kjósa erlendis er ekki hátt; í alþingiskosningunum 2021 greiddu einungis um 0,8% kjósenda atkvæði erlendis eins og fram hefur komið. Því má ætla að sá hópur sem verið er að koma til móts við með póstkosningu eða útfærslu á henni sé ekki fjölmennur þegar á heildina er litið.

Það er mat starfshópsins að aldrei sé hægt að sjá fyrir öll tilvik sem upp geta komið og aftrað kjósendum að nýta atkvæðisrétt sinn þótt grundvallarsjónarmiðið eigi að sjálfsögðu að vera það að kjósendur geti nýtt kosningarrétt sinn. Má í þessu sambandi nefna að kjósandi, sem veikist illa daginn fyrir kjördag og þarf að leggjast inn á sjúkrahús, getur ekki nýtt kosningarrétt sinn á kjördag. Kosningalög búa ekki yfir neinu úrræði fyrir þennan kjósanda, en ekki er óvarlegt að ætla að á kjördag séu ávallt einhverjir kjósendur í þessum sporum.

Má segja að tvö sjónarmið takist á, annar vegar hvað eigi að ganga langt í að koma til móts við kjósendur til að þeir geti nýtt kosningarrétt sinn og hins vegar hvað réttlætjanlegt sé að slá mikið af kröfum er varðar öryggi og kosningaleynd til þess að kjósendur geti nýtt kosningarrétt sinn.

Það er mat starfshópsins að stíga þurfi varlega til jarðar hvað þetta varðar, en hann leggur þó til að hugað verði vel að útfærslu á stafrænni kjördeild í undantekningartilvikum, eins og gerð hefur verið grein fyrir hér að framan, og hvort sú lausn kunni að vera betur til þess fallin að ná fram markmiði póstkosningar. Má ætla að slík lausn sé frekar í anda þess stafræna

samfélags sem við lifum í en útfærsla á póstkosningu þótt um rafrænar sendingar yrði að ræða að einhverju leyti. Þá verður ekki séð að kosningaleynd eða öryggi yrði síðra í stafrænni kjördeild en í póstkosningu auk þess sem skilvirknin yrði mun meiri.

Þá er rétt að benda á að hugmyndin um stafræna kjördeild byggist á tækni sem er til og notuð til samskipta. Ekki er um að ræða kosningakerfi eins og ef um rafrænar kosningar væri að ræða og því eru öryggiskröfur aðrar.

Það skal þó enn og aftur ítrekað að verulega yrði vikið frá öryggi og kosningaleynd frá því sem áður hefur tíðkast með því að heimila póstkosningu eða atkvæðagreiðslu utan kjörfundar í stafrænni kjördeild þótt í undantekningartilvikum væri.

Leggur starfshópurinn til að landskjörstjórn verði falið að skoða hvort unnt sé að vinna að því að, stafræn kjördeild verði tilraunaverkefni í forsetakosningunum 2024.