

Reykjavík, 12. febrúar 2019

Alþingi
Lagaskrifstofa
Starfshópur um endurskoðun kosningalaga 2018-2019
150 Reykjavík

Athugasemdir vegna endurskoðunar kosningalaga 2018-2019

Hagstofunni hefur borist bréf frá formanni starfshóps um endurskoðun kosningalaga þar sem óskað er eftir athugasemdum á fyrstu stigum vinnunnar. Sérstaklega er farið fram á athugasemdir við tillögur vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga frá 2016. Fram kemur að óskað verði eftir athugasemdum við frumvarpsdrög starfshópsins á síðari stigum áður en tillögum hópsins verður skilað til Alþingis. Hagstofan fór fram á frestun á uppgefnum skilátíma og var hann veittur.

Hagstofan fagnar endurupptöku vinnu við endurskoðun kosningalaga og telur að skýr og samræmd löggjöf um kosningar muni styðja við alla framkvæmd kosninga og úrvinnslu á niðurstöðum. Þrátt fyrir að hafa ekki beina aðkomu að framkvæmd kosninga ber Hagstofa Íslands ábyrgð á skýrslugjöf um kjörsókn, niðurstöður kosninga og framkvæmd þeirra, þar með talið upplýsingar um utankjörfundaratkvæðagreiðslu og aðstoð við kosningu. Lögð hefur verið áhersla á gott samstarf við þá sem bera ábyrgð á framkvæmd kosninga, það er kjörstjórnir, yfirkjörstjórnir, sýslumenn, landskjörstjórn, ráðuneyti, hæstarétt og Alþingi, en þessir aðilar koma að skýrslugjöf til Hagstofunnar með einum eða öðrum hætti, sbr. fylgiskjal um skýrslugerð Hagstofu Íslands um kosningar.

Hér verður gerð grein fyrir hagskýrslugerð um kosningar áður en einstakar athugasemdir eru reifaðar.

Hagskýrslugerð um kosningar

Hagstofa Íslands ber ábyrgð á tölfræði um almennar kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur og gefur út kosningaskýrslur að loknum kosningum. Til þess hefur Hagstofan safnað upplýsingum um framboð, kjörsókn, niðurstöður og framkvæmd kosninga á grundvelli laga um Hagstofu Íslands og opinbera hagskýrslugerð nr. 163/2007, 88. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998, 116. gr. laga um kosningar til Alþingis nr. 24/2000 en fyrrgreint ákvæði gildir einnig um kjör forseta Íslands, sbr. 14. grein laga um framboð og kjör forseta Íslands nr. 36/1945, auk laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna nr. 91/2010, sbr. 12.gr. Ekki er um að ræða vinnslu persónuupplýsinga í þessari hagskýrslugerð nema hvað varðar upplýsingar um einstaklinga sem eru í framboði og þeirra sem ná kjöri. Hagstofan fær upplýsingar um kennitölur og nöfn frambjóðenda, frá Dómsmálaráðuneyti í sveitarstjórnarkosningum en landskjörstjórn í alþingiskosningum, sem nýttar eru til að vinna upplýsingar um frambjóðendur.

Hinn 16. maí 2014¹ 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. Í samræmi við tilmæli forsætisráðherra hefur Hagstofan staðið að sérstakri hagskýrslugerð um kjörsókn eftir aldri kjósenda í þeim almennum kosningum sem haldnar hafa verið síðan þá. Hagskýrslugerðin felur í sér vinnslu persónuupplýsinga og miðlun á hagtölum. Tilmæli forsætisráðherra bárust skömmu fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 31. maí 2014 og tóku forsætisráðuneyti, innanríkisráðuneyti, Samband íslenskra sveitarfélaga og Þjóðskrá Íslands þátt í undirbúningi. Þrátt fyrir orðalag þingsályktunar var ljóst að fanga yrði kjörsókn eftir aldri kjósenda á kjördag frekar en fæðingarári enda er kosningaréttur aldurstengdur frekar en tengdur fæðingarári. Til að draga úr villuhættu við skráningu var lögð áhersla á að fá upplýsingar um fæðingardag kjósenda. Jafnframt komu fram þau sjónarmið að ekki væri hættulaust að auka álag á kjörfundi með því að skrá kjörsókn eftir aldri jafnóðum innan kjördeildar. Þess í stað var niðurstaðan að skráningin ætti sér stað eftir að kjörfundi lyki en áður en kjörskrár væru innsiglaðar. Þar sem um vinnslu persónuupplýsinga var að ræða var sérstaklega skoðað hvernig væri hægt að lágmarka áhættu og tryggja öryggi. Við skoðun á kjörgögnum og kjörskrá kom í ljós að við prentun kjörskrár verða til línunúmer sem mynda einkvæm raðnúmer innan kjördæmis eða sveitarfélags. Með því að tengja upplýsingasöfnun við fyrrgreind númer var hægt að tryggja að ekki yrðu til afrit af kjörskrá.

Við sveitarstjórnarkosningarnar 31. maí 2014 stóð Hagstofa Íslands að úrtaksrannsókn sem byggð var á rafrænum kjörskrárstofni sem Þjóðskrá Íslands lét Hagstofu í té. Við forsetakosningar sem haldnar voru 25. júní 2016, alþingiskosningar 29. október sama ár og alþingiskosningar 28. október 2017 var hins vegar um að ræða heildartalningu kjörsóknar á grundvelli rafrænnar útgáfu af stofni til kjörskrár sem Þjóðskrá Íslands veitti Hagstofunni aðgang að. Verklagið hefur sætt reglulegri endurskoðun með það fyrir augum að tryggja nákvæmni hagtalna og lágmarka svarbyrði kjörstjórna að uppfylltum lagakröfum. Í sveitarstjórnarkosningum 26. maí 2018 var gagnasöfnun um kjörsókn eftir fæðingarári framkvæmd í fimmta sinn frá 2014.

Gagnasöfnun fyrir hagtölur um kjörsókn eftir aldri byggir á rafrænu eyðublaði sem er ópersónugreinanlegt eitt og sér. Yfirkjörstjórn fær sendan lykil að öruggu vefskilasvæði Hagstofunnar þar sem hægt er að sækja eyðublað sem inniheldur forskráðar upplýsingar um sveitarfélag, kjörstað, kjördeild, kyn og raðnúmer (línunúmer í prentaðri kjörskrá). Eyðublöðin eru útbúin á grundvelli rafræns kjörskrárstofns sem Hagstofan fær aðgang að hjá Þjóðskrá Íslands. Eftir að kjörfundi lýkur fer skýrslugerð yfirkjörstjórna þannig fram að starfsmenn þeirra bera raðnúmer í útfylltri kjörskrá yfirkjörstjórnar saman við raðnúmer í eyðublaði Hagstofunnar og merkja við öll raðnúmer í eyðublaðinu sem ekki mættu á kjörstað, samkvæmt merkingum í kjörskrá. Ennfremur er svæði í eyðublaði þar sem hægt er að skrá fæðingardag og kyn einstaklinga sem bættust við kjörskrá á kjörfundi en voru ekki í rafrænum kjörskrárstofni. Eyðublaðinu er því næst skilað rafrænt á sama vefskilasvæði og það var sótt af. Svarbyrði er lágmrökuð með því að biðja um að merkt sé við þá sem kusu ekki, þar sem þeir eru jafnan færri en þeir sem kusu, auk þess sem kyn er tilgreint fyrir hvert raðnúmer til að auðvelda innslátt. Ennfremur er vert að taka fram að rafræna eyðublaðið inniheldur ekki persónuupplýsingar eitt og sér heldur eru upplýsingar einungis persónugreinanlegar þegar eyðublað skýrslugjafa er skoðað samhliða kjörskrá á meðan innsláttur á sér stað. Með þessu móti fæst aukið öryggi við meðferð gagna, ef til dæmis

¹ <https://www.althingi.is/alttext/143/s/1225.html>

eyðublað er vistað á þeirri tölvu sem notuð er til að sækja eyðublaðið eða skila á vefskilasvæði þá inniheldur það engar persónuupplýsingar auk þess sem innbyggt er í eyðublaðið að raðnúmer hverfa úr því að skilgreindum tíma liðnum.

Gögn frá yfirkjörstjórnnum eru tengd við bakgrunnsbreytur áður en skráningarskjölum og rafrænum kjörskrárstofni er eytt. Útbúin er grunnskrá til vinnslu með nýju auðkenni sem er ótengt kennitölu, nafni eða raðnúmeri í kjörskrá. Í grunnskrá eru eftirfarandi breytur: einkvæmt auðkenni (ótengt raðnúmeri, kennitölu, nafni og heimilisfangi), fæðingardagur, kyn (kona, karl), ríkisfang (norrænt ríkisfang, annað erlent ríkisfang, íslenskt ríkisfang), kosningaréttur (kosningaréttur í sveitarstjórnarkosningum í fyrsta sinn, hefur áður haft kosningarétt í sveitarstjórnarkosningum), kaus (já, nei), kjördeild, kjörstaður og sveitarfélag. Gögn í eyðublaði innihalda einungis óbeinan rekjanleika þar sem rekjanleiki er einungis til staðar með samanburði við kjörskrá. Með tímanlegri eyðingu á eyðublöðum er tryggt að þau eru ekki aðgengileg lengur en þarf vinnslunnar vegna. Grunnskrá inniheldur einungis gögn með óbeinum rekjanleika þar sem rekja mætti aldur til einstaklings í fámennum sveitarfélögum. Hagstofan leggur áherslu á vandaða meðferð trúnaðargagna og styðja gæða- og öryggiskerfi við það.

Samandregnum niðurstöðum er miðlað í töflum á vef Hagstofunnar og í Hagtíðindum þar sem fjallað er um kosningarnar. Hagtölur um kjörsókn eftir aldri taka mið af aldri kjósenda á kjördag frekar en fæðingarári, sbr. orðalag þingsályktunar, þar sem kosningaréttur er aldurstengdur frekar en tengdur fæðingarári. Hagtölur um kjörsókn í sveitarstjórnarkosningum taka einnig til annarra bakgrunnsþátta svo sem ríkisfangs enda sýna hagtölur frá fyrri kosningum að kjörsókn er önnur hjá kjósendum með erlent ríkisfang. Mikilvægt er að hagtölur endurspegli þennan hóp til að auka notagildi upplýsinga. Í sveitarstjórnarkosningum 2006 var framkvæmd sérstök gagnasöfnun um kjörsókn kjósenda með erlent ríkisfang sem þótti of íþyngjandi og var sambærileg gagnasöfnun því ekki framkvæmd í sveitarstjórnarkosningum 2010. Í sveitarstjórnarkosningum 2014 og 2018 var gagnasöfnun vegna aldurs því jafnframt nýtt til hagtolugerðar um kjörsókn kjósenda með erlent ríkisfang og svarbyrði þannig haldið í lágmarki. Í samræmi við lög um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008 eru hagtölur jafnframt kyngreindar þegar því verður við komið. Auk þess er ætlunin að auka framboð á hagtolum með því að einnig birta kjörsókn skipt eftir því hvort um sé að ræða fyrstu sveitarstjórnarkosningar sem kjósendur hafa kosningarétt fyrir aldurs sakir. Hagtölur verða greindar eftir sveitarfélögum, kjörstöðum og kjördeildum eftir því sem fjöldi leyfir án þess að um persónugreinanlegar upplýsingar sé að ræða.

Í tengslum við endurskoðun kosningalaga telur Hagstofan eðlilegt að koma nokkrum athugasemdum á framfæri sem mikilvægt er að taka til greina við endurskoðun.

Samráð

Hagstofan hefur setið undirbúningsfundi í aðdraganda kosninga sem jafnan eru haldnir af því ráðuneyti sem fer með málefni kosninga. Þar hefur skýrslugjöfin verið rædd og kjörstjórnir borið upp athugasemdir og umbótatillögur. Þetta hefur gefið góða raun og gefið tækifæri til að bæta ferli við skýrslugjöf. Lagt er til að fram komi í nýrri löggjöf að hafa eigi samráð við Hagstofu Íslands um skýrslugjöf um kosningar til að festa í sessi þá hefð sem skapast hefur.

Kjörskrárstofn

Eins og áður sagði samþykkti Alþingi 16. maí 2014 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 og þjóðaratkvæðagreiðslum frá vori 2014.

Í samræmi við tilmæli forsætisráðherra hefur Hagstofan staðið að sérstakri hagskýrslugerð um kjörsókn eftir aldri kjósenda í þeim almennu kosningum sem haldnar hafa verið síðan þá. Til að gera Hagstofunni þetta kleift hefur Þjóðskrá Íslands veitt Hagstofu Íslands aðgang að rafrænni skrá með stofni til kjörskrár fyrir kosningar en skráin er notuð til að búa til eyðublöð sem notuð eru til skráningar að kjörfundi loknum. Lagt er til að heimild Þjóðskrár til að veita Hagstofunni aðgang að kjörskrárstofni verði fest í sessi. Auk þess er lagt til að hið sama eigi við um rafræna kjörskrá verði hún að veruleika.

Upplýsingar um kjörsókn eru ekki viðkvæmar persónuupplýsingar skv. lögum nr. 90/2018

Í skýrslu vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga frá 1916 segir á bls. 98: "Það gildir jafnt um rafræna kjörskrá sem um kjörskrá á pappír að af loknum kosningum geyma þær viðkvæmar persónuupplýsingar um kosningahegðun fólks." Í 3. gr. laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018 er að finna skilgreiningu á viðkvæmum persónuupplýsingum. Þar stendur í 3. tölulið a. að viðkvæmar persónuupplýsingar séu upplýsingar „um kynþátt, þjóðernislegan uppruna, stjórnámálaskoðanir, trúarbrögð, lífsskoðun eða aðild að stéttarfélagi“. Undir skilgreininguna falli ennfremur heilsufarsupplýsingar, upplýsingar um kynlíf manna og kynhneigð, erfðafræðilegar upplýsingar og lífkennaupplýsingar. Rétt er að benda á að kosningaþátttaka fellur ekki undir þessa skilgreiningu. Hagstofan vill koma þessari ábendingu á framfæri þar sem nokkuð hefur borið á þeim misskilningi í samskiptum við kjörstjórnir að upplýsingar um kosningaþátttöku séu viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt persónuverndarlögum.

Í upplýsingakerfum Hagstofu teljast upplýsingar um kosningaþátttöku þó sérstök trúnaðargögn sem hefur í för með sér að þær eru meðhöndlaðar í samræmi við strangasta verklag þar að lútandi, þ.m.t. að ekki eru notaðar kennitölur einstaklinga við vinnslu. Sérstök trúnaðargögn hjá Hagstofunni ná til allra upplýsinga sem eru viðkvæmar persónuupplýsingar samkvæmt lögum nr. 90/2018 auk annarra persónuupplýsinga sem Hagstofan telur að beri að vernda umfram aðrar.

Rafræn kjörskrá

Í tillögum vinnuhóps um endurskoðun kosningalaga frá 2016 er ítarlega fjallað um kosti þess að koma á rafrænni kjörskrá og færð rök fyrir því að með tilkomu rafrænnar kjörskrá verði framkvæmd kosninga skilvirkari og öruggari. Í því samhengi er með rafrænni kjörskrá átt við miðlægan gagnagrunn sem hefur að geyma sömu upplýsingar og koma fram í kjörskrá og er uppfærður jafnóðum eftir því sem kjósendur greiða atkvæði.

Ljóst er að rafræn kjörskrá myndi bæta upplýsingagjöf um kosningaþátttöku og gera Hagstofunni kleift að vinna fjölbreyttar hagtölur með auknum gæðum gagna með minni svarbyrði kjörstjórna. Með aðgangi að rafrænni skrá með auðkenni kjósenda myndu vandkvæði við gagnasöfnun og vinnslu hverfa og Hagstofan gæti birt fjölþættari upplýsingar um bakgrunn kjósenda en til þessa.

Helstu kostir rafrænnar kjörskrár fyrir opinbera hagskýrslugerð eru:

- bætt gæði gagna þar sem ekki þarf að skrá sérstaklega
- hægt yrði að loka kjörskrá fyrir þar sem ekki þyrfti að hafa kjörskrá opna til að skrá upplýsingar í eyðublöð Hagstofu
- sjálfvirk skýrslugjöf minnkar svarbyrði kjörstjórna og sýslumanna (væntanlega kæmu upplýsingar um utankjörfundaratkvæðagreiðslu og aðstoð við kosningu í gegnum rafræna kjörskrá með sérstökum merkingum)

- Hagstofan getur nýtt sér ýmsar gagnalindir til að búa til fjölbreyttar hagtölur sem nýst geta til kosningarannsóknna, þar með talið bakgrunn íbúa, búsetulengd, menntun, tekjur auk þess að geta með einfaldari hætti gert hagtölur um kjörsókn eftir aldri.

Skil á gögnum til Hagstofu

Við síðustu almennar kosningar, það er forsetakosningar 2016, alþingiskosningar 2016 og aftur við sveitarstjórnarkosningar 2018, hefur komið upp vafi hjá kjörstjórnnum vegna gagnaskila til Hagstofunnar og athugasemdir gerðar við gagnasöfnun Hagstofunnar vegna kosningaþátttöku frá yfirkjörstjórnnum annars vegar og kjörstjórnnum hinsvegar. Athugasemdirnar hafa snúið að lögmæti gagnasöfnunarinnar og heimildum kjörstjórna til að nýta kjörskrá við skráningu gagna að kjörfundi loknum. Hagstofan hefur lagt sig fram við að gefa betri upplýsingar í aðdraganda kosninga og skýra þau álitaefni sem upp koma en telur að brýnt sé að eyða þeirri tortryggni sem hefur skapast og taka af allan vafa um lögmæti gagnasöfnunarinnar.

Við undirbúning gagnasöfnunar í forsetakosningunum 2016 gerðu einstaka yfirkjörstjórnir fyrirvara við lögmæti skráningar og sneru athugasemdir að meðferð kjörskrár að loknum kjörfundi. Allar yfirkjörstjórnir skiluðu þó gögnum. Hagtölur um kjörsókn eftir aldri sem birtar voru 5. október 2016² sýndu aukna kosningaþátttöku frá sveitarstjórnarkosningum tveimur árum áður en mikinn mun eftir aldri.

Við undirbúning alþingiskosninga 29. október 2016 voru efasemdir um meðferð kjörskrár ítrekaðar af hálfu yfirkjörstjórna á sameiginlegum undirbúningsfundum. Í kjölfarið vakti landskjörstjórn athygli Persónuverndar á málinu. Í áliti Persónuverndar kom fram að stofnunin sjái ekki ástæðu til sérstakra athugasemda við vinnuferli Hagstofunnar samtímis sem áréttað er að ekki væri um að ræða bindandi úrlausn um lögmæti vinnslunnar heldur einungis leiðbeinandi álit um hvernig beita ætti lögum um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000. Hagstofan taldi bréf Persónuverndar staðfesta að gagnasöfnun og vinnsluferli rannsóknarinnar væri í samræmi við lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga. Í kjölfarið skiluðu allar yfirkjörstjórnir umbeðnum gögnum og voru hagtölur birtar á vef Hagstofunnar 20. desember 2016³. Þær sýndu betri kosningaþátttöku en í sveitarstjórnarkosningum 2014 en sambærilegan mun á kjörsókn eftir aldri. Sama verklag var viðhaft við rannsókn á kjörsókn eftir aldri í alþingiskosningum 28. október 2017 og alþingiskosningum árinu áður án nokkurra athugasemda frá kjörstjórnnum. Hagtölur um kjörsókn í alþingiskosningum 2017 voru birtar 21. desember 2017⁴. Þær sýndu hækkandi kjörsókn en sömu þróun og áður með tilliti til aldurs kjósenda.

Fyrir nýliðnar sveitarstjórnarkosningar var sambærileg beiðni um skýrslugjöf send yfirkjörstjórnnum 74 sveitarfélaga, en kosið var til sveitarstjórna í 72 sveitarfélögum vegna sameininga, og var það í fimmta sinn sem rannsóknin var framkvæmd en í annað sinn í sveitarstjórnarkosningum. Sama verklag var viðhaft og engar breytingar gerðar á upplýsingagjöf eða tímalínu rannsókna. Með sama hætti og gert var árið 2014 var þó ætlunin að hagtölur um kjörsókn í sveitarstjórnarkosningum myndu einnig taka til annarra bakgrunnspátta svo sem ríkisfangs. Þar sem hagtölur frá fyrri kosningum hafa sýnt að kjörsókn er önnur hjá kjósendum með erlent ríkisfang er talið mikilvægt að hagtölur

² Frétt Hagstofu Íslands um kosningar, sbr. <https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/kosningar/forsetakjor-25-juni-2016/>

³ Frétt Hagstofu Íslands um kosningar, sbr. <https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/kosningar/althingiskosningar-29-oktober-2016/>

⁴ Frétt Hagstofu Ísland um kosningar, sbr. <https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/kosningar/althingiskosningar-28-oktober-2017/>

endurspegli þennan hóp til að auka notagildi upplýsinga. Í sveitarstjórnarkosningum 2006 var framkvæmd sérstök gagnasöfnun um kjörsókn kjósenda með erlent ríkisfang sem þótti of íþyngjandi og var sambærileg gagnasöfnun því ekki framkvæmd í sveitarstjórnarkosningum 2010. Í sveitarstjórnarkosningum 2014 var gagnasöfnun vegna aldurs því jafnframt nýtt til hagtölugerðar um kjörsókn kjósenda með erlent ríkisfang og svarbyrði þannig haldið í lágmarki. Dagana fyrir kosningarnar bárust Hagstofunni fyrirspurnir um framkvæmd gagnasöfnunar frá nokkrum yfirkjörstjórnnum. Flestar fyrirspurnir sneru að meðferð persónuupplýsinga. Lögð var áhersla á að skýra út að ýtrustu kröfur um meðferð persónuupplýsinga hefðu verið lagðar til grundvallar og í raun einungis verið að vinna með persónuupplýsingar á meðan starfsmenn kjörstjórna skrásetja kjörsókn með hliðsjón af kjörskrá. Þar sem eyðublöð Hagstofunnar innihalda engar persónuupplýsingar eru persónuupplýsingar einungis til staðar í kjörskránni sjálfri. Það er á ábyrgð yfirkjörstjórna að meðferð kjörskrár sé í samræmi við lög um persónuvernd og meðferð persónuupplýsinga nr. 77/2000. Að loknum kjörfundi varð ljóst að fjöldi sveitarfélaga hygðist ekki svara umbeðnum upplýsingum um kjörsókn eftir aldri og fengust gögn frá 39 sveitarfélaga sem takmarkaði möguleika hagskýrslugerðar⁵.

Hagstofan telur að ekki sé forsvaranlegt að endurtaka gagnasöfnun um kjörsókn eftir aldri án þess að tekinn verði af allur vafi um lögmæti gagnasöfnunar en hagtölurnar hafi sýnt sig gefa verðmætar upplýsingar um samfélagsgerð og lýðræðislega virkni. Þeim tilmælum er því beint til starfshópsins að tækifærið verði nýtt til að setja skýran lagalegan grundvöll undir þingsályktun nr. 33/143.

Hagstofan lýsir sig reiðubúna til að gefa hverjar þær upplýsingar sem nýst geta starfshópnum um endurskoðun kosningalaga og getur mætt á vinnufundi til að gera frekari grein fyrir atriðum hér að ofan.

Vinsamlegast,
f.h Hagstofu Íslands.

Hrafnhildur Arnkelsdóttir
sviðsstjóri

Fylgiskjal: Skýrslugerð Hagstofu Íslands um kosningar

⁵ <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/kosningar/kosningathattaka-i-sveitarstjornarkosningunum-26-mai-2018/>