

Dómsmálaráðuneyti  
Sölvhólgötu 7  
101 Reykjavík

Reykjavík, 27. júní 2022  
Tilvísun PÍ: 2022060707/4.0

Efni: Umsögn Þjóðskrár Íslands við áform um breytingar á kosningalögum nr. 112/2021

Þjóðskrá Íslands vill með umsögn þessari koma á framfæri athugasemdum og tillögum um þau atriði í kosningalögum sem stofnunin telur þurfa skoðun eftir reynslu af afstöðnum sveitarstjórnarkosningum þar sem reyndi í fyrsta sinn á nýju lögin í framkvæmd.

### Umsögn Þjóðskrár Íslands

Kosningalög gera ráð fyrir viðamiklu hlutverki Þjóðskrár Íslands. Á meðal hlutverka stofnunarinnar er að gefa út kjörskrá, reka utankjörfundarkerfi og sinna verkefnum sem henni eru falin við framkvæmd kosninga.

Er Þjóðskrá Íslands falinn rekstur rafrænnar kjörskrár og ber stofnunin ábyrgð á öryggi hennar samkvæmt lögnum. Vinnu við útgáfu rafrænnar kjörskrár er hins vegar ekki lokið og því ekki hægt að styðjast við hana eins og er. Ástæður þessa eru að ekki var hægt að hefja vinnu við rafræna kjörskrá fyrir en fjármagn barst sem var fyrir á þessu ári. Stuttu eftir það var ákvörðun tekin um flutning fasteignaskrár frá Þjóðskrá Íslands til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og hefur tæknileg vinna stofnunarinnar farið í þá vinnu og þær miklu prófanir sem fylgja slíkum flutningi og hefur þróunarverkefnum, líkt og vinna við rafræna kjörskrá, óhjákvæmilega seinkað.

### 2. mgr. 3. gr. Kosningaréttur og kjörgengi

Í ákvæðinu er fjallað um kosningarétt og kjörgengi. Þar er m.a. fjallað um yfirlýsingu umsækjanda um að hann sé enn íslenskur ríkisborgari þegar hann óskar eftir því að vera tekinn inn á kjörskrá með umsókn til Þjóðskrár Íslands. Við undanfarnar kosningar hefur komið í ljós í þónokkrum tilvikum að einstaklingar virðast ekki átta sig á því að þeir hafi misst ríkisfang, einkum ef þeir tóku upp nýtt ríkisfang fyrir 1.7.2003. Vegna þessa leggur stofnunin til að við ákvæðið bætist eftirfarandi setning til að tryggja betur framkvæmdina: „*Þjóðskrá Íslands hefur heimild til að kalla eftir frekari staðfestingu á ríkisfangi ef ástæða er til.*“

### 3. mgr. 14. gr. Verkefni landkjörstjórnar

Í ákvæðinu er kveðið á um skyldu Þjóðskrár til þess að veita aðgang að upplýsingum úr skráum og kerfum stofnunarinnar án endurgjalds svo landskjörstjórn geti sinnt hlutverki sínu.

Þjóðskrá Íslands  
Registers Iceland

Borgartún 21  
105 Reykjavík

Hafnarstræti 107  
600 Akureyri

515 5300  
skra@skra.is

skra.is

Þjóðskrá telur umrætt ákvæði of opið þar sem ekki er skilgreint hvaða kerfi stofnunarinnar veita á aðgang að. Hefur í framkvæmd verið gengið út frá því að þetta sé aðgangur að þjóðskrá, en stofnunin telur að skýra þurfi þetta betur, m.a. með því að nefna þjóðskrá sérstaklega eða að vísa til kerfa og upplýsinga sem nauðsynleg eru við framkvæmd kosninga. Þykir stofnuninni þetta mikilvægt í ljósi þess að hún býr yfir víðtækum upplýsingum um einstaklinga lögum samkvæmt og mikilvægt að ekki séu veittar aðrar upplýsingar en þær sem nauðsynlegar eru við framkvæmd kosninga þannig að vinnsla persónuupplýsinga sé ekki meiri en nauðsynlegt þyki.

Í 5. mgr. 16. gr., 8. mgr. 17. gr., 5. mgr. 69. gr. og 2. mgr. 71. gr. er að finna sambærileg ákvæði er varðar upplýsingagjöf til yfirkjörstjórna kjördæma, umdæmiskjörstjórna, yfirkjörstjórna sveitarfélaga, hverfiskjörstjórna og undirkjörstjórna og gerir stofnunin sömu athugasemd við þau ákvæði.

## **21. gr. Hlutverk Þjóðskrár Íslands**

Í 1. mgr. kemur fram að Þjóðskrá Íslands annist gerð og rekstur rafrænnar kjörskrár og beri ábyrgð á henni. Eins og fram hefur komið er þessari vinnu ekki lokið og því ekki um eiginlega rafræna kjörskrá að ræða. Þá er til skoðunar af sérfæðinefnd hvaða tölvukerfi eigi að þróa og reka við framkvæmd íbúakosninga, en sú vinna liggur ekki fyrir. Bendir stofnunin á mikilvægi þess að skoðað sé sérstaklega þá möguleika sem eru í boði þ.e. hvort hanna eigi kerfi eða að semja við aðila innan EES svæðisins um aðgang að slíku kerfi en Þjóðskrá Íslands tók á árunum 2014-2015 til skoðunar SCYTL Secure Electronic Voting SA, kerfi í samvinnu við hagaðila og voru haldnar rafrænar íbúakosningar í Ölfusi og Reykjanesbæ á árinu 2015 sem heppnuðust með ágætum. Viðbrögð sveitarfélaga við að halda áfram með verkefnið voru hins vegar dræm og því var ekki haldið áfram með það. Þjóðskrá Íslands er hins vegar kunnugt um að kerfið er notað víða innan EES svæðisins við rafrænar kosningar og er m.a. notað af Evrópuþinginu og telur Þjóðskrá Íslands það vera mjög álitlegan kost.

## **27. gr. Miðlæg vinnsla kjörskrár**

Samkvæmt 2. mgr. er viðmiðunardagur kjörskrár kl. 12 á hádegi 38 dögum fyrir kjördag. Þetta hefur valdið nokkrum vandkvæðum varðandi tilkynningar um leiðréttingar sem berast eftir kl. 12 og telur stofnunin bagalegt ef hún þarf að hafna beiðnum sem koma fram rétt rúmlega kl. 12 þar sem tæknileg atriði geta haft áhrif. Telur stofnunin heppilegra ef miðað væri við miðnætti eða að skýrt komi fram að hafna eigi öllum tilkynningum sem berast eftir þann tíma.

Samkvæmt 4. mgr. skal skrá nöfn kjósenda, kennitölu, lögheimili, kyn og ríkisfang í kjörskrá.

Samkvæmt 14. gr. laga um skráningu einstaklinga nr. 140/2019 er hægt að veita einstaklingi vernd/dulið nafn eða heimilisfangs í þjóðskrá. Ákvæðið er skylt ákvæði um dulið lögheimili í 7. gr. laga um lögheimili og aðsetur nr. 80/2018. Á hverju ári berast nokkrar slíkar umsóknir og einstaklingar skráðir með slíkt dulið nafn og/eða lögheimili. Þetta hefur valdið vandkvæðum við kosningar og hvernig þessir einstaklingar birtast á kjörskrá. Mjög

Þjóðskrá Íslands  
Registers Iceland

Borgartún 21  
105 Reykjavík

Hafnarstræti 107  
600 Akureyri

535 5300  
skra@skra.is

skra.is

mikilvægt er að skoðað sé hvernig þessir einstaklingar geti nýtt kosningarétt sinn án þess að þessar upplýsingar birtist nokkurs staðar þar sem þessum einstaklingum eru veitt þessi réttindi þegar lögregla metur þá í hættu.

Þjóðskrá vill jafnframt benda á að samkvæmt greinargerð þá á bara að skrá ríkisföng erlendra ríkisborgara samkvæmt ákvæðinu, þó það sé ekki tilgreint í textanum sjálfum og bendir stofnunin á hvort ekki væri eðlilegra að öll ríkisföng séu skráð til að gæta jafnræðis kjósenda.

### 30. gr. Gerð kjörskrár auglýst

Samkvæmt ákvæðinu sendir stofnunin sveitarstjórn kjörskrá með rafrænum hætti að lokinni birtingu auglýsingar. Stofnunin telur ákvæðið of almennt orðað og að skýra þurfi betur hversu lengi upplýsingar eiga að vera aðgengilegar og hvort sami aðgangur eigi að vera fyrir yfirkjörstjórnir, sveitarfélög og aðra aðila sem hafa eftirlitshlutverk. Þannig leggur Þjóðskrá til að tilgreint sé hversu lengi eftir kjördag notendur eigi að hafa aðgang að rafrænni kjörskrá þannig að enginn vafi leiki á því. Telur Þjóðskrá að nægjanlegt væri að miða við t.d. 2 sólarhringar eftir að kjörstöðum lokar vegna mögulegrar endurtalningar eða kæra en að hægt væri að opna aftur ef eitthvað kemur upp á t.d. lögreglukæra. Þá telur stofnunin að skýrar megi mæla fyrir um hvernig kjörskrár eru birtar almenningi, þar sem einhver sveitarfélög hafa birt þær á netinu, en meta þarf þetta út frá því að vinnsla persónuupplýsinga sé ekki meiri en nauðsynlegt þyki.

Þá bendir stofnunin á að þegar íbúakosningar fara fram samhliða sveitarstjórnar- eða öðrum kosningum kann að þurfa að gefa út og auglýsa tvær kjörskrár í samræmi við 30. gr. þar sem kjörgengi kann að vera ólíkt samanber heimild í 5. mgr. V. gr. bráðabirgðaákvæðis laga um sveitarstjórnir nr. 138/2011 þar sem segir: „ Sveitarstjórn er heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að miða kosningaaldur í íbúakosningu við 16 ár.“ Telur stofnunin það geta verið til bóta að vísa í þessa heimild í sveitarstjórnarlögum hér til að þetta sé skýrt.

### 32. gr. Leiðréttingar á kjörskrá.

Í ákvæðinu er fjallað um leiðréttingar á kjörskrá, sem má gera fram á kjördag. Í e. lið 2. mgr. er gert ráð fyrir að íslenskur ríkisborgari, sem aldrei hefur átt lögheimili hér á landi eða sem misst hefur kosningarétt skv. 2. mgr. 3. gr., flyst til landsins og skráir aftur lögheimili sitt hér á landi eftir viðmiðunardag kjörskrár eigi rétt á slíkri leiðréttingu.

Í sveitarstjórnarkosningum 2022 komu upp um það bil 15 tilvik þar sem að norrænir ríkisborgarar fluttu til Íslands eftir viðmiðunardag og kom upp sú spurning hvort væri heimilt að leiðrétta kjörskrá vegna þeirra. Stofnunin leitaði álits landskjörstjórnar vegna málsins sem var sammála mati stofnunarinnar að leiðrétta ætti þá inn á kjörskrá. Byggði það á því að samkvæmt b. lið 4. gr. laganna hafa norrænir ríkisborgarar kosningarétt að því gefnu að viðkomandi hafi náð 18 ára aldri og sé með skráð lögheimili í sveitarfélaginu. Er þessir einstaklingar jafn settir með tilliti til kosningaréttar og ættu þeir því að falla undir ákvæðið. Leggur stofnunin því til að bætt verði við lögin nýjum lið svohljóðandi:

Þjóðskrá Íslands  
Registers Iceland

Borgartún 21  
105 Reykjavík

Hafnarstræti 107  
600 Akureyri

535 5300  
skra@skra.is

skra.is

*„danskur, finnskur, norskur og sænskur 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.“*

#### 34. gr. Notkun rafrænnar kjörskrár

Samkvæmt 3. mgr. ákveður Þjóðskrá Íslands gerð og útlit rafrænnar kjörskrár og leggur sveitarfélögum til hugbúnað til notkunar við atkvæðagreiðsluna á kjördag.

Þjóðskrá Íslands bendir á að ekkert er kveðið á um hver ber kostnað vegna umrædds hugbúnaðar. Ljóst er að gerð hugbúnaðar eða kaup á hugbúnaði geta verið afar kostnaðarsöm og því mikilvægt að kveða á um fjármögnun. Þá þarf að vera skýrt að stofnunin ber ekki ábyrgð á því ef sveitarfélög þurfa annan búnað til þess að geta notað slíkan hugbúnað.

#### 35. gr. Undanþága til notkunar prentaðrar kjörskrár

Þjóðskrá Íslands bendir á að í ákvæðinu er ekki að finna skyldu til þess að eyða prentuðum kjörskrár að notkun lokinni. Í reglugerð 387/2022 er heldur ekki að finna slíkt ákvæði varðandi sveitarstjórnir, heldur eingöngu fjallað um að stjórnmalasamtök skuli eyða gögnum. Leggur stofnunin því til að sveitarstjórnnum sé jafnframt gert að eyða kjörskrár að notkun lokinni. Þá bendir stofnunin á að stundum hafi gengið erfiðlega að fá staðfestingu á því að kjörskrár hafi verið eytt og því telur stofnunin ástæðu til þess að styrkja heimildir Þjóðskrár til þess að sinna þessu eftirliti.

Þá leggur stofnunin til að bætt verði við greinina málsgrein þess efnis að óheimilt er að birta kjörskrána eða einhverjar upplýsingar úr henni opinberlega eða miðla henni, en Þjóðskrá Íslands bærust margar fyrirspurnir fyrir sveitarstjórnarkosningar 2022 frá sveitarfélögum varðandi það hvort þau mættu birta kjörskrá á vef sínum og nýlega rakst stofnunin á kjörskrá frá árinu 2010 sem birt var á vef sveitarfélags.

F.h. Þjóðskrár Íslands



Telma Halldórsdóttir  
Yfirlögfræðingur

Þjóðskrá Íslands  
Registers Iceland

Borgartún 21  
105 Reykjavík

Hafnarstræti 107  
600 Akureyri

515 5300  
skra@skra.is

skra.is