



# Skýrsla landskjörstjórnar

um undirbúning og framkvæmd  
sveitarstjórnarkosninga 14. maí 2022

LANDSKJÖRSTJÓRN

Skýrsla landskjörstjórnar um undirbúning og framkvæmd sveitarstjórnarkosninga 14. maí 2022

Útgefandi: Landskjörstjórn

ISBN 978-9935-9666-1-2

Prentun: Svansprent ehf.



Svansprent með umhverfisvottun

Skýrsla landskjörstjórnar um undirbúning og framkvæmd  
sveitarstjórnarkosninga 14. maí 2022



## Formáli

Kosningar til sveitarstjórna fóru fram þann 14. maí 2022 og var um að ræða fyrstu almennu kosningarnar samkvæmt nýjum heildarlögum um kosningar nr. 112/2021 er tóku gildi 1. janúar 2022. Lögin leystu af hólmi fjóra eldri lagabálka um kosningar, þ.e. 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. Með lögunum var sett á fót sjálfstæð stjórnarsýslunefnd, landskjörstjórn, sem fer með framkvæmd og stjórnarsýslu kosninga hér á landi. Samkvæmt 14. gr. kosningalaga skal landskjörstjórn eftir hverjar kosningar skila ráðherra skýrslu um undirbúning og framkvæmd þeirra sem ráðherra skal leggja fyrir Alþingi.

Landskjörstjórn í september 2022



Ástríður Jóhannesdóttir  
framkvæmdastjóri



Kristín Edwald formaður



Ólafía Ingólfssdóttir



Hulda Katrín Stefánsdóttir



Ebba Schram



Magnús Karel Hannesson



# Efnisyfirlit

Formáli .....	5
1 Inngangur .....	9
2 Landskjörstjórn .....	9
2.1 Hlutverk landskjörstjórnar .....	9
2.2 Skipan landskjörstjórnar og starfsfólk .....	9
2.3 Starfsemi og stofnun skrifstofu landskjörstjórnar .....	10
3 Kosningalög, reglugerðir og reglur um sveitarstjórnarkosningar .....	11
3.1 Kosningalög nr. 112/2021 .....	11
3.2 Reglugerðir og reglur á grundvelli kosningalaga .....	11
4 Sveitarstjórnarkosningarnar 14. maí 2022 .....	12
4.1 Almenn .....	12
4.2 Hagsmunaaðilar og samráð vegna sveitarstjórnarkosninganna .....	14
4.2.1 Ráðgjöf sérfræðinga og samstarf við birgja .....	14
4.2.2 Dómsmálaráðuneytið .....	15
4.2.3 Sveitarfélög - Samband íslenskra sveitarfélaga .....	15
4.2.4 Yfirkjörstjórnir sveitarfélaga .....	15
4.2.5 Sýslumenn .....	15
4.2.6 Utanríkisráðuneytið .....	16
4.2.7 Þjóðskrá Íslands .....	16
4.3.8 Hagstofa Íslands .....	16
4.2.9 Stafrænt Ísland .....	16
4.2.10 Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið .....	17
4.2.11 Fjölmenningarsetur .....	17
4.2.12 Alþingi .....	17
4.2.13 Úrskurðarnefnd kosningamála.....	17
4.3 Kynning á kosningalögunum og sveitarstjórnarkosningunum .....	18
4.3.1 Kosningavefurinn, kosning.is .....	18
4.3.2 Auðlesið efni .....	19
4.3.3 Myndbönd, kosningaleiðbeiningar o.fl. ....	19
4.3.4 Kynningarfundir og upplýsingapóstar .....	19
4.4 Kjörstaðir, kjörgögn, áhöld o.fl. ....	19
4.4.1 Kjörstaðir.....	20
4.4.2 Kjörgögn .....	20
4.5 Kosningaskýrslur.....	22
4.6 Kostnaður við sveitarstjórnarkosningar .....	23
5 Samantekt .....	23
5.1 Almenn .....	23
5.2 Þjónustukönnun landskjörstjórnar.....	24
6 Tækifæri til úrbóta .....	24
6.1 Regluverk.....	24
6.2 Undirbúningur og framkvæmd .....	25
6.2.1 Kynningarmál, aðgengismál og upplýsingagjöf .....	25
6.2.2 Kosningaskýrslur og önnur skýrsluskil .....	26
6.2.3 Kostnaður við kosningar .....	26
7 Lokaorð .....	27





# 1 Inngangur

Í þessari skýrslu er fjallað um undirbúning og framkvæmd sveitarstjórnarkosninganna sem fóru fram þann 14. maí 2022. Þar sem um er að ræða fyrstu skýrslu landskjörstjórnar um almennar kosningar er einnig fjallað um hlutverk, skipan og starfsemi landskjörstjórnar. Í lok skýrslunnar er samantekt og umfjöllun um þau atriði sem landskjörstjórn telur mikilvægt að taka til skoðunar að loknum fyrstu kosningum á grundvelli nýrra kosningalaga en um er að ræða atriði sem reynslan hefur sýnt að betur megi fara.

## 2 Landskjörstjórn

### 2.1 Hlutverk landskjörstjórnar

Með gildistöku kosningalaga nr. 112/2021 var sett á stofn sjálfstæð stjórnarsýslunefnd, landskjörstjórn, er heyrir stjórnarfarslega undir dómsmálaráðherra sem fer með málefni kosninga. Meginhlutverk landskjörstjórnar er að hafa yfirumsjón með framkvæmd kosninga og annast framkvæmd kosningalaga. Í því felst að henni ber m.a. að veita ráðgjöf um kosningar og framkvæmd þeirra, gera tillögur að reglugerðum, gefa út almenn fyrirmæli um undirbúning og framkvæmd kosninga og veita fræðslu og leiðbeiningar um kosningar. Þá ber henni einnig að birta niðurstöður kosninga, gefa út ársskýrslur og vinna að framþróun kosningafrankvæmdar. Helstu verkefni landskjörstjórnar eru talin upp í 1. mgr. 14. gr. kosningalaga sem er svohljóðandi:

*„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 kosningafrankvæmdar,*

*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.“*

### 2.2 Skipan landskjörstjórnar og starfsfólk

Samkvæmt 12. gr. kosningalaga skipar ráðherra fimm einstaklinga í landskjörstjórn og jafnmarga til vara. Aðalmenn eru Kristín Edwald, formaður, Arnar Kristinsson og Hulda Katrín Stefánsdóttir, kosin af Alþingi og Ebba Schram og Magnús Karel Hannesson, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Varamenn eru Iðunn Garðarsdóttir, Ólafía Ingólfssdóttir og Björn Þór Jóhannesson kosin af Alþingi og Elín Ósk Helgadóttir og Ágúst Sigurður Óskarsson, tilnefnd af Sambandi íslenskra sveitarfélaga. Í aðdraganda sveitarstjórnarkosninganna þurftu tveir aðalmenn í landskjörstjórn, tilnefndir af Sambandi íslenskra sveitarfélaga, og varamenn þeirra að víkja sæti á grundvelli hæfisreglna kosningalaga vegna tengsla við frambjóðendur. Að fenginni tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga skipaði ráðherra þau Valgerði

Rún Benediktsdóttur og Birgi Björn Sigurjónsson til setu í landskjörstjórn fram yfir sveitarstjórnarkosningar. Landskjörstjórn fundar að jafnaði einu sinni í mánuði en í aðdraganda sveitarstjórnarkosninganna kom hún saman vikulega og oft af þörf krafði.

Framkvæmdastjóri landskjörstjórnar er Ástríður Jóhannesdóttir lögfræðingur sem tók til starfa 16. febrúar 2022. Auk hennar starfar á skrifstofu landskjörstjórnar Indriði Björn Ármannsson lögfræðingur sem hóf störf þann 11. apríl 2022. Gert er ráð fyrir að á skrifstofu landskjörstjórnar verði 5 – 7 stöðugildi og er stefnt að ráðningu í þau síðar á árinu.

## 2.3 Starfsemi og stofnun skrifstofu landskjörstjórnar

Fyrstu vikur starfseminnar einkenndust af því verkefni að stofna skrifstofu landskjörstjórnar og gera hana starfshæfa. Með starfshæfi er átt við að landskjörstjórn sé skráð sem ríkisaðili í þeim starfskerfum ríkisins sem nauðsynleg eru, að starfsfólk hafi réttar aðgangs- og réttindaheimildir að viðeigandi kerfum og að fyrir hendi sé aðgangur að fjármunum og fjárhagsupplýsingum. Eitt fyrsta verkefni framkvæmdastjóra var að fá útgefna kennitölu fyrir landskjörstjórn hjá fyrirtækjaskrá Skattsins og sækja um hugbúnaðarleyfi hjá Fjársýslu ríkisins til þess að geta stofnað aðgang að skýjageira ríkisins. Þetta var forsenda þess að mögulegt væri að stofna lén og kerfistengingar fyrir landskjörstjórn og stofna tölvupóstföng. Í kjölfarið var mögulegt að ganga frá skráningu í kerfum Fjársýslu ríkisins sem veitir fjármálatengda þjónustu til ríkisaðila og rekur mannauðskerfi ríkisins. Framkvæmdastjóri fékk úthlutað tölvupóstfangi þann 1. mars 2022 og þann 7. mars s.á. fékkst aðsetur fyrir skrifstofu landskjörstjórnar til bráðabirgða í skrifstofuherbergi hjá Umbru, rekstrarfélag stjórnarráðsins, í Skuggasundi 3 í Reykjavík, þar sem hún er enn.

Fyrirséð var að undirbúningur og framkvæmd sveitarstjórnarkosninganna yrði forgangsverkefni landskjörstjórnar á fyrri hluta ársins samhliða öðrum verkefnum. Áherslur landskjörstjórnar fyrstu mánuðina birtust í þremur meginverkefnum sem öllum var forgangsraðað sem mikilvægum og áriðandi:

- Stofnun skrifstofu landskjörstjórnar og starfshæfi tryggt. Verkefnið fólst í því að gera landskjörstjórn að rekstrarhæfum ríkisaðila, t.d. með því að finna landskjörstjórn húsnæði, öðlast viðeigandi réttindi í starfskerfum ríkisins, koma á innra skipulagi og ráða hæft starfsfólk.
- Setning reglugerða og reglna fyrir sveitarstjórnarkosningar. Í kosningalögum er fjöldi reglu- og reglugerðaheimilda og til þess að sveitarstjórnarkosningar gætu farið fram með viðeigandi hætti þurfti að tryggja að viðeigandi reglur og reglugerðir væru tímanlega tilbúnar.
- Undirbúningur og framkvæmd sveitarstjórnarkosninga 14. maí 2022. Landskjörstjórn gegnir mikilvægu hlutverki við undirbúning og framkvæmd sveitarstjórnarkosninga, t.d. varðandi gerð og dreifingu kjörgagna. Vegna innleiðingar hinna nýju laga, reglugerða og reglna var mikil áhersla lögð á vinnslu upplýsingaefnis á kosningavefinn (kosning.is), leiðbeiningar og kynningarefni.

Í kostnaðarmati sem lagt var til grundvallar fjárveitingum til landskjörstjórnar í fjárlagafrumvarpi fyrir árið 2022 var gert ráð fyrir að árlegur rekstrarkostnaður hennar næmi um 144,1 milljón króna, þar af kostnaður stjórnar 8,7 milljónir króna. Þá var gert ráð fyrir 8,8 milljón króna framlagi í stofnkostnað til þess að koma starfseiningunni á fót. Framlag til svonefnds kosningaliðar sem á að bera straum af kostnaði ríkisins við sveitarstjórnarkosningarnar nam 80,4 milljónum króna.

## 3 Kosningalög, reglugerðir og reglur um sveitarstjórnarkosningar

Fljótlega eftir gildistöku kosningalaganna komu í ljós nokkrir annmarkar á lögnum sem bregðast þurfti við, auk þess sem útfæra þurfti margar reglugerðir samkvæmt heimildum í hinum nýju lögum sem ráðherra setur að fengnum tillögum landskjörstjórnar. Hér er stuttlega fjallað um umræddar breytingar og reglur og reglugerðir er sækja stöð sína til þeirra.

### 3.1 Kosningalög nr. 112/2021

Við undirbúning sveitarstjórnarkosninganna komu í ljós ágallar á kosningalögum sem talið var óhjákvæmilegt að lagfæra án tafar. Ábendingar þar að lútandi bárust m.a. frá dómismálaráðuneytinu, frá undirbúningsnefnd nýrra kosningalaga og yfirkjörstjórn Reykjavíkur. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis hafði samráð við dómismálaráðuneytið og landskjörstjórn um vinnslu frumvarps til laga um breytingu á kosningalögum og lögum um starfsemi stjórnmalasamtaka, 152. löggjafarþing, þingskjal 605 – 424.<sup>1</sup> Í frumvarpinu var m.a. mælt fyrir um tilfærslu á viðmiðunardegi kjörskrár en ella hefði kjörskrá ekki legið fyrir þegar framboð hefðu verið kynnt, sem þó er forsenda þess að mögulegt sé að kanna skilyrði fyrir framboði. Í öðru lagi var kveðið á um nauðsynlegar lagfæringar á nokkrum atriðum, bæði í kosningalögum og í lögum um starfsemi stjórnmalasamtaka, t.d. þar sem málsliðir höfðu fallið niður, tilvísanir til laga voru ekki réttar o.fl. Þá var í bráðabirgðaákvæði lagt til að heimilt yrði í sveitarstjórnarkosningunum 14. maí 2022 að senda atkvæðisbréf sem greidd væru utan kjörfundar áfram til sýslumanns í því umdæmi þar sem kjósandi teldi sig vera á kjörskrá auk þess sem taka skyldi til greina og ekki meta atkvæði greitt utan kjörfundar ógilt þótt notuð væru eldri kjörgögn. Í fjórða lagi var lagt til að fjöldi þingsæta í Norðvesturkjördæmi og Suðurvesturkjördæmi breyttist í samræmi við auglýsingu eldri landskjörstjórnar nr. 1108/2021, frá 1. október 2021.<sup>2</sup> Í fimmta lagi var lagt til að við lögin bættist nýtt ákvæði til bráðabirgða þar sem kveðið var á um lagaskil eftir að ný kosningalög hefðu tekið gildi og útgáfu kjörbréfa af hálfu landskjörstjórnar hætt. Þar sem umrædd atriði stóðu í vegi fyrir því að mögulegt yrði að undirbúa og framkvæma sveitarstjórnarkosningarnar í samræmi við lögin voru fyrrgreindar lágmarksbreytingar lagðar til af stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd. Frumvarpið var lagt fyrir Alþingi 2. mars 2022 og samþykkt þann 15. sama mánaðar sem lög nr. 18/2022<sup>3</sup> á Alþingi.

Þegar leið að kjördegi komu fram ábendingar um fleiri vankanta á kosningalögnum, t.d. varðandi hæfisreglur kjörstjórnarfulltrúa og kjörstjóra, um ýmis atriði varðandi utankjörfundaratkvæðagreiðslu, sendiumslög o.fl.

Dómismálaráðuneytið birti þann 30. maí 2022 í samráðsgátt stjórnvalda áform um endurskoðun kosningalaga með það fyrir augum að bæta úr þeim ágöllum sem á lögnum eru.<sup>4</sup>

### 3.2 Reglugerðir og reglur á grundvelli kosningalaga

Í kosningalögum eru ríflega tuttugu ákvæði þar sem kveðið er á um að setja skuli reglugerð eða reglur á grundvelli þeirra. Fyrir sveitarstjórnarkosningarnar tók landskjörstjórn í samráði við dómismálaráðuneytið þá ákvörðun að leggja áherslu á gerð þeirra reglna og reglugerða er nauðsynlegar voru taldar til þess að sveitarstjórnarkosningarnar gætu farið fram með viðeigandi hætti. Settar voru eftirtaldar sex reglugerðir og tvennar reglur samkvæmt lögnum:

1 <https://www.althingi.is/altext/152/s/0605.html>

2 <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=ca0bea71-778d-4870-aa0d-ed5bb53e5710>

3 <https://www.althingi.is/altext/152/s/0677.html>

4 [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3207](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3207)

- Reglugerð um framboð og meðmæli við sveitarstjórnarkosningar, nr. 330/2022.<sup>5</sup>
- Reglugerð um aðgang að og birtingu upplýsinga úr kjörskrá, nr. 387/2022.<sup>6</sup>
- Reglugerð um kjörgögn, atkvæðakassa o.fl. við kosningar, nr. 388/2022.<sup>7</sup>
- Reglugerð um framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu á stofnunum og í heimahúsum, nr. 430/2022.<sup>8</sup>
- Reglugerð um talningu atkvæða, nr. 431/2022.<sup>9</sup>
- Reglugerð um aðstoð við atkvæðagreiðslu, nr. 432/2022.<sup>10</sup>
- Reglur um gerðabækur kjörstjórna og innsigli við kosningar, nr. 422/2022.<sup>11</sup>
- Reglur um tilhögun í kjörfundarstofu við sveitarstjórnarkosningar, nr. 433/2022.<sup>12</sup>

Þessu til viðbótar setti landskjörstjórn sérstök fyrirmæli um skilríki umboðsmanna,<sup>13</sup> sbr. ákvæði 3. mgr. 53. gr. kosningalaga.

Að fenginni reynslu af sveitarstjórnarkosningunum liggur þegar fyrir að endurskoða þarf hluta af þessum reglugerðum og reglum. Þá þarf að rita og birta þær reglugerðir sem ekki hafa verið settar á grundvelli laganna.

## 4 Sveitarstjórnarkosningarnar 14. maí 2022

### 4.1 Almennt

Þann 17. mars 2022 birti landskjörstjórn auglýsingu í Stjórnartíðindum um að almennar sveitarstjórnarkosningar færu fram þann 14. maí 2022.<sup>14</sup> Þrátt fyrir að þessi auglýsing marki formlega upphaf undirbúnings kosninganna hafði þegar á þeim tíma mikil undirbúningsvinna átt sér stað, einkum hjá landskjörstjórn og dómsmálaráðuneytinu.

Eftir að boðað hefur verið til kosninga er eitt af fyrstu verkefnum að skilgreina tímalínu kosninganna. Skýr og vel framsett tímalína sem tilgreinir helstu verkefni og tímafresti er mikilvægt gagn fyrir alla þá sem vinna að undirbúningi og framkvæmd kosninga og léttir hún jafnframt forgangsroðun verkefna.

5 <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=ae9f3d90-b0f1-446c-9d4e-183c43426d7c>

6 <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=e83a8eb6-8351-4b12-b674-3e440bda4ed>

7 <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=50ba078f-2cba-4830-b1ca-1b7578e9fb26>

8 <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=dcfadd10-0043-4863-a03a-c90080361b90>

9 <https://island.is/reglugerdir/nr/0431-2022>

10 <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=3fb15b32-c7bc-4a65-aebf-d194f702cc04>

11 <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=78bb25fc-d670-493b-977c-4072cf580187>

12 <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=3745cc24-52ce-4c32-8d35-3c52054e5e98>

13 <https://www.stjornarradid.is/verkefni/kosningar/sveitarstjornarkosningar-2022/frettir/frett-sveit.-2022/2022/04/11/Fyrimaeli-landskjorstjornar-um-skilriki-umbodsmanna/>

14 <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=9760f09f-fbef-4c4a-a45e-cdeba41b40cd>

## Tímalína sveitarstjórnarkosninganna 2022:

# Sveitarstjórnarkosningar 2022

Tímalína kosninganna sbr. [kosningalög nr. 112/2021](#)



## Kjördagur



Á kjörskrá fyrir sveitarstjórnarkosningarnar voru 277.127 kjósendur, þar af voru erlendir ríkisborgarar 31.703 sem er óvenjulega hátt hlutfall við sveitarstjórnarkosningar. Nýju kosningalögin fela í sér mikla rýmkun á kosningarétti erlendra ríkisborgara þar sem skilyrðum laga um tímalengd búsetu erlendra ríkisborgara til að öðlast kosningarétt hefur verið breytt. Í ljósi þess hefði verið æskilegt og fullt tilefni til að gera sérstakar ráðstafanir til þess að koma sem best á móts við þennan nýja og fjölmenna kjósendahóp. Að mati landskjörstjórnar er mikilvægt að endurhugsa hlutverk og aðkomu aðila hvað varðar hvatningu, fræðslu og leiðbeiningar um kosningar.

Eftir sameiningarkosningar sveitarfélaga á árinu 2022 lá fyrir að kjósa yrði nýjar sveitarstjórnir í 64 sveitarfélögum. Við lok framboðsfrests þann 8. apríl 2022 varð ljóst að gengið yrði til kosninga í 62 sveitarfélögum en í tveimur sveitarfélögum var einungis einn framboðslisti boðinn fram og var þar þá sjálfkjörið og kosningar fóru ekki fram. Hlutfallsbundnar kosningar fóru fram í 49 sveitarfélögum en óbundnar kosningar fóru fram í þrettán sveitarfélögum. Á kosningavef landskjörstjórnar<sup>15</sup> er að finna nánari upplýsingar um sveitarfélögin, framboðslista og hvar bundnar hlutfallskosningar og óbundnar kosningar fóru fram.

Á kjördag starfrækti landskjörstjórn símaþjónustu frá kl. 09:00 – 22:00 og voru skráð um 50 erindi frá kjósendum, yfirkjörstjórnnum, fjölmiðlum o.fl. Einnig var starfræktur þjónustusími hjá Þjóðskrá Íslands, Ísland.is og vakt hjá CERT-IS. Ekki hafa borist upplýsingar um annað en að atkvæðagreiðsla á kjördag hafi gengið vel og eðlilega fyrir sig. Talning atkvæða gekk að sama skapi vel.

## 4.2 Hagsmunaaðilar og samráð vegna sveitarstjórnarkosninganna

Við undirbúning og framkvæmd kosninga er mikilvægt að vinnubrögð séu fumlaus og nákvæm enda er samkvæmt kosningalögunum unnið út frá fyrirframgefnum og lögákveðnum tímafrestum og ekki eru heimildir til afbrigða frá þeim. Hlutverk þeirra aðila sem hafa komið að framkvæmd og undirbúningi kosninga hefur tekið miklum breytingum með tilkomu landskjörstjórnar og ákvæða nýju kosningalaganna. Landskjörstjórn fer nú með það sem kalla má verkefnastjórn og almennt samhæfingar- og leiðbeiningarhlutverk. Í því felst m.a. að veita almenningi, frambjóðendum, fjölmiðlum, kjörstjórnnum og öðrum sem annast framkvæmd kosninga upplýsingar, fræðslu og leiðbeiningar, veita almenn fyrirmæli um undirbúning og framkvæmd kosninga og útbúa önnur kjörgögn en þau sem sveitarfélögin sjá um að útvega. Landskjörstjórn leitaði bæði aðstoðar ráðgjafa og annarra stjórnvalda og samhæfði vinnubrögð og viðbrögð þeirra sem að málaflokknum koma. Þrátt fyrir breytt hlutverk dómsmálaráðuneytisins við kosningar störfuðu sérfræðingar ráðuneytisins náið með skrifstofu landskjörstjórnar við framkvæmd sveitarstjórnarkosninganna. Það var afar mikilvægt ekki síst í ljósi þess að innleiðing nýrra kosningalaga og þar með breytt vinnubrögð hjá fjölmörgum aðilum er viðamikil verkefni þar sem ekkert má út af bregðaða. Gott samráð og samstarf er lykilatriði og forsenda þess að vel takist til við undirbúning og framkvæmd svo umfangsmikils verkefnis sem sveitarstjórnarkosningar eru. Landskjörstjórn átti einkar gott samstarf við alla samstarfsaðilana og kann þeim öllum miklar þakkar en vill sérstaklega þakka starfsfólki dómsmálaráðuneytisins fyrir sitt framlag. Hér á eftir fer stutt yfirlit um hlutverk helstu aðila við framkvæmd sveitarstjórnarkosninganna.

### 4.2.1 Ráðgjöf sérfræðinga og samstarf við birgja

Vegna þess stutta tíma sem leið frá gildistöku kosningalaganna til kjördags var landskjörstjórn óhægt um vik annað en að ganga til samninga við þá aðila sem unnu að sambærilegum verkefnum fyrir alþingiskosningarnar 2021 og nokkrar almennar kosningar þar á undan. Gerður var samningur við Jón Atla Kristjánsson ráðgjafa um að hafa umsjón með prentun kjörgagna, dreifingu þeirra og gæðaeftirlit í prentsmiðju.

<sup>15</sup> <https://www.stjornarradid.is/verkefni/kosningar/sveitarstjornarkosningar-2022/sveitarfelog-frambod/>

Samið var við Svansprent ehf. um prentun þeirra kjörgagna og kosningaleiðbeininga sem voru á ábyrgð landskjörstjórnar og stimplar sem notaðir voru við utankjörfundaratkvæðagreiðslu voru keyptir hjá Plast – miðar og tæki ehf. SB skiltagerð ehf. sá um að gera blindraletur á stimplana.

Landskjörstjórn leitaði til Ara Karlssonar, Bergþóru Sigmundsdóttur, Hauks Þórs Lúðvíkssonar, Kristjáns Jónassonar, Laufeyjar Helgu Guðmundsdóttur, Stefáns Inga Valdimarssonar og Þóris Haraldssonar vegna verkefna við ritun og yfirlestur reglugerða og reglna, gerð eyðublaða og umsýslu kosningaskýrslna.

#### 4.2.2 Dómsmálaráðuneytið

Dómsmálaráðuneytið lagði bæði til aðgang að mismunandi sérfræðingum og aðstöðu við undirbúning sveitarstjórnarkosninganna en þar var fyrir hendi fagþekking á framkvæmd kosninga og góð þekking á verkefnastjórnunarþættinum, samskiptaþörf og upplýsingagjöf.

#### 4.2.3 Sveitarfélög - Samband íslenskra sveitarfélaga

Landskjörstjórn átti gott samstarf við sveitarfélögin og Samband íslenskra sveitarfélaga í aðdraganda sveitarstjórnarkosninganna. Samband íslenskra sveitarfélaga og skrifstofa borgarstjórnar hjá Reykjavíkurborg lagði sitt af mörkum við að fara yfir drög að reglum og reglugerðum og yfirfara og skrifa umfjöllun fyrir kosningavefinn, kosning.is, sem nauðsynlegt var að endurskrifa með hliðsjón af nýju kosningalögunum. Landskjörstjórn, Samband íslenskra sveitarfélaga og dómsmálaráðuneytið tóku einnig höndum saman og skipulögðu nokkra kynningarfundir fyrir yfirkjörstjórnir sveitarfélaga. Á fundunum var fjallað um helstu breytingar sem nýju kosningalögin höfðu í för með sér og almennar leiðbeiningar veittar um undirbúning og framkvæmd sveitarstjórnarkosninganna, auk þess sem leitast var við að svara fyrirspurnum sem bornar voru upp á fundunum. Upptökur fundanna voru birtar á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga<sup>16</sup> auk ýmissa annarra gagnlegra upplýsinga fyrir sveitarfélög.

#### 4.2.4 Yfirkjörstjórnir sveitarfélaga

Yfirkjörstjórnir sveitarfélaga hafa umsjón með framkvæmd sveitarstjórnarkosninga hver í sínu sveitarfélagi. Landskjörstjórn átti mikið og gott samstarf við yfirkjörstjórnir sveitarfélaga. Mikið mæddi á þeim þar sem víða þurfti að endurskipa í kjörstjórnir þegar framboðslistar höfðu verið auglýstir og fyrir lá að mjög margir kjörstjórnarfulltrúar reyndust vanhæfir vegna breyttra hæfisreglna, sbr. 18. gr. kosningalaga. Þrátt fyrir að yfirkjörstjórnir hefðu víða verið skipaðar einstaklingum sem ekki höfðu áður starfað við framkvæmd kosninga bárust engar upplýsingar um að það hefði leitt til þess að yfirkjörstjórn sveitarfélags yrði óstarfhæf við sveitarstjórnarkosningarnar. Þetta hafði þó í för með sér óöryggi og nokkra óánægju meðal yfirkjörstjórna og í samfélaginu skapaðist nokkur umræða um hæfisreglurnar.

#### 4.2.5 Sýslumenn

Sýslumenn eru kjörstjórar hver í sínu umdæmi og sjá þeir um framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu við kosningar. Samstarf landskjörstjórnar og sýslumanna var farsælt og átti landskjörstjórn nokkra fundi með sýslumönnum í aðdraganda kosninganna. Í 72. gr. kosningalaga er að finna sambærilegar reglur um hæfi kjörstjóra og er að finna í 18. gr. laganna. Í nokkrum tilvikum leiddi það til þess að sýslumenn lýstu sig vanhæfa sem kjörstjóra vegna tengsla við frambjóðendur. Í þeim tilvikum tilnefndi landskjörstjórn kjörstjóra í þeirra stað sem ráðherra skipaði í kjölfarið.

Í gegnum tíðina hefur ríkið endurgreitt sýslumönnum tiltekinn útlagðan kostnað vegna framkvæmdar utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Með hliðsjón af framkvæmd fyrri ára var ákveðið að endurgreiða sýslu-

<sup>16</sup> <https://www.samband.is/verkefningin/lydraedi-mannrettindi/sveitarstjornarkosningar/>



mönnum útlagðan kostnað vegna húsaleigu og reksturs, t.d. ræstingar, yfirvinnu starfsmanna og áhalda ýmiskonar. Að mati landskjörstjórnar er mikilvægt að rýna þessa kostnaðarliði og samræma vinnubrögð sýslumanna um reikningagerð. Þá er mikilvægt að kostnaðaráætlanir liggi fyrir með hæfilegum fyrirvara og að í þeim tilvikum sem lagt er út fyrir skrifstofubúnaði, t.d. pappírstæturum, skjám, prenturum eða öðrum tækjum sé ljóst hvert eignarhald þeirra tækja sé og að þannig sé um tækin búið að þau megi nota við næstu kosningar.

#### 4.2.6 Utanríkisráðuneytið

Landskjörstjórn átti afar gott samstarf við fulltrúa utanríkisráðuneytisins sem sáu um upplýsingagjöf til sendiráða og ræðismanna á erlendri grundu sem sjá um utankjörfundaratkvæðagreiðslu erlendis. Ráðuneytið er tengiliður landskjörstjórnar við kjörstjóra erlendis og sér t.d. um að senda þeim kjörgögn og kosningaleiðbeiningar og halda lista yfir kjörstjóra erlendis sem jafnframt var birtur á kosningavefnum.

#### 4.2.7 Þjóðskrá Íslands

Þjóðskrá Íslands sinnir margvíslegum verkefnum sem tengd eru framkvæmd kosninga. Landskjörstjórn átti afar gott samstarf við stofnunina sem sér samkvæmt nýju kosningalögunum um útgáfu kjörskrár, tekur ákvarðanir um hverjir séu teknir á kjörskrá og rekur ýmis kerfi sem notuð eru við undirbúning kosninga. Á kjördag var símavakt í Þjóðskrá þar sem einkum voru veittar upplýsingar um skráningu á kjörskrá. Í ár voru skráð 68 símtöl, mest beiðnir um leiðréttingar á kjörskrá vegna flutnings lögheimilis og fyrirspurnir frá erlendum ríkisborgurum sem voru ekki á kjörskrá (í flestum tilvikum var þriggja ára búsetuskilyrðinu ekki náð). Þjóðskrá notaði einnig snjallmenni sem svaraði fjölda fyrirspurna dagana fyrir kjördag og á kjördag, einkum um hvar viðkomandi ætti að kjósa.

#### 4.3.8 Hagstofa Íslands

Hagstofa Íslands safnar upplýsingum um kjörsókn og tölum um veitta aðstoð við atkvæðagreiðslu hjá yfirkjörstjórnnum sveitarfélaganna og sýslumönnum. Landskjörstjórn átti tvo undirbúningsfundi vegna þessa verkefnis með Hagstofu Íslands í aðdraganda kosninganna, 24. mars og 28. apríl, en stofnunin var sjálf í beinu sambandi við yfirkjörstjórnir sveitarfélaga og sýslumenn vegna skýrslugjafar og gagnaöflunar.

Að loknum kosningum bárust athugasemdir frá yfirkjörstjórnnum um að umrædd gagnaskil væru íþyngjandi og óljóst væri hver tilgangur þeirra væri. Landskjörstjórn telur tækifæri felast í því að skoða hvort mögulegt sé að samþætta ferla og skil gagna og skýrslna betur til þess að draga úr tvíverknaði ef um hann er að ræða og auka skilvirkni.

#### 4.2.9 Stafrænt Ísland

Við alþingiskosningarnar 2021 var kjósendum í fyrsta skipti gert kleift að sanna á sér deili með því að framvísa stafrænu ökuskírteini og var ákveðið að sami háttur yrði hafður á við sveitarstjórnarkosningarnar. Landskjörstjórn átti árangursríkt samstarf við Stafrænt Ísland vegna þessa verkefnis en ákveðið var að viðhafa sambærilegt verklag og þjónustu og við alþingiskosningarnar. Yfirkjörstjórnnum sveitarfélaga og sýslumannsembættunum voru útveguð símtæki sem notuð voru til að skanna stafræn ökuskírteini til að sannreyna gildi þeirra. Stafrænt Ísland annaðist þjónustu vegna símtækjanna, s.s. vegna uppsetningar hugbúnaðar og samskipti við þjónustuaðila. Þar sem ákveðið var að sýslumannsembættunum yrðu einnig útveguð símtæki í þessum tilgangi var fjárfest í fleiri símtækjum en miðað var við einn síma í hverri kjördeild. Stafrænt Ísland var með opinn þjónustusíma á kjördag og bárust um 10 -15 erindi vegna vandamála sem tókst í öllum tilfellum að leysa. Notkun stafrænna ökuskírteina var meiri í þessum kosningum en í alþingiskosningum sl. haust en talið er að yfir 20 þúsund stafræn ökuskírteini hafi verið athuguð á kjördag.



#### 4.2.10 Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið

Í byrjun marsmánaðar barst landskjörstjórn bréf félags- og vinnumarkaðsráðherra þar sem minnt var á og lögð áhersla á að hugað yrði að aðgengismálum við undirbúning sveitarstjórnarkosninganna. Jafnframt bauð ráðuneytið fram aðstoð sína við verkefnið. Framkvæmdastjóri landskjörstjórnar átti í kjölfarið gagnlegan fund með starfsfólki ráðuneytisins. Á kynningarfundum með yfirkjörstjórnnum sveitarfélaga þann 31. mars síðastliðinn hélt fulltrúi ráðuneytisins kynningu á aðgengismálum við kjörstaði og hvernig þau mætti bæta. Þegar leið að kjördegi birti landskjörstjórn á kosningavefnum, kosning.is, gátlista um aðgengismál sem félags- og vinnumarkaðsráðuneytið lét í té.

Mat landskjörstjórnar er að það hafi verið almenn ánægja með það sem gert var í aðdraganda kosninganna og á kjördag hvað varðar þátttöku fatlaðs fólks, þ.e. gátlistann og vakt réttindagæslu fyrir fatlað fólk. Engu að síður er mikilvægt að gefa þessum málum meiri gaum vegna þess að ávallt má gera betur, t.d. varðandi rými fyrir kjörklefa, næði o.fl.

#### 4.2.11 Fjölmenningarsetur

Fjölmenningarsetur rekur efnismikinn vef á nokkrum tungumálum og veitir mikilvægar upplýsingar um íslenskt samfélag og þjónustu við innflytjendur. Landskjörstjórn ákvað að leita eftir samstarfi við Fjölmenningarsetur um upplýsingagjöf við sveitarstjórnarkosningarnar. Mikilvægt er að sem flestir geti átt kost á að nýta sér þau grundvallarréttindi sem í kosningaréttinum felast en kosningalögin fólu í sér breytingar á reglum um kosningarétt erlendra ríkisborgara. Fjöldi erlendra ríkisborgara með kosningarétt við kosningar til sveitarstjórna þrefaldaðist frá því sem var við sveitarstjórnarkosningarnar 2018. Samstarf landskjörstjórnar og Fjölmenningarseturs fólst m.a. í því að beina umferð af kosningavef landskjörstjórnar yfir á vef Fjölmenningarseturs þar sem talið var að hann væri meira sóttur af erlendum ríkisborgunum, auk þess sem á þeim vef er að finna öfluga þýðingarvél. Á kosningavef landskjörstjórnar voru því aðeins birtar lágmarksupplýsingar um sveitarstjórnarkosningarnar á ensku en vísað á vef Fjölmenningarseturs.<sup>17</sup> Landskjörstjórn yfirfor annað það efni sem birt var á vef Fjölmenningarseturs um kosningarnar og þar birtust einnig kosningaleiðbeiningar og leiðbeiningarmyndbönd sem gefin voru út af landskjörstjórn.

Það er áskorun að ná til, fræða og upplýsa stóran hóp erlendra ríkisborgara um stjórnsmál og kosningar á Íslandi og þegar lítið er til þess skamma tíma sem var til undirbúnings kosninganna þá verður að telja að þetta fyrirkomulag hafi verið hagkvæmt og árangursríkt. Samstarf landskjörstjórnar og starfsfólks Fjölmenningarseturs var farsælt og verður vonandi tilefni til þess að halda því áfram við framþróun kosningaframsæmdar hér á landi enda fylgjar stöðugt þeim íbúum sem ekki hafa íslenskan bakgrunn eða hafa íslensku að móðurmáli.

#### 4.2.12 Alþingi

Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis fylgdist náið með undirbúningi kosninganna, einkum þeim álitafnum sem komu upp varðandi ákvæði og túlkun kosningalaganna. Landskjörstjórn, dómsmálaráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga áttu nokkra fundi með nefndinni og eftir kosningar gaf framkvæmdastjóri landskjörstjórnar munnlega skýrslu fyrir nefndinni um framkvæmd kosninganna.

#### 4.2.13 Úrskurðarnefnd kosningamála

Úrskurðarnefnd kosningamála var sett á fót samkvæmt 22. gr. kosningalaga og í ákvæðinu kemur fram hvaða ákvörðunum má skjóta til hennar. Úrskurðir nefndarinnar eru fullnaðarúrskurðir og verður þeim ekki skotið til annars stjórnvalds. Úrskurðarnefndin kvað upp fjóra úrskurði í tengslum við sveitarstjórn-

<sup>17</sup> <https://www.mcc.is/is/x22/>

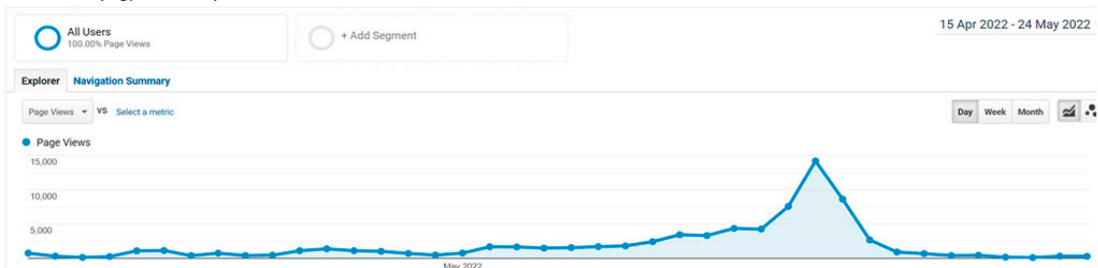
arkosningarnar en enginn þeirra leiddi til ógildingar kosninga. Úrskurðina má nálgast á vefsvæðinu [www.urskurdir.is](http://www.urskurdir.is).<sup>18</sup>

### 4.3 Kynning á kosningalögunum og sveitarstjórnarkosningunum

Þegar ný löggjöf tekur gildi er mikil áskorun að innleiða hana með þeim hætti að þeir sem á upplýsingum þurfa að halda, fái þær upplýsingar. Tíminn frá gildistöku kosningalaganna til sveitarstjórnarkosninga var einungis fjórir og hálfur mánuður sem verður að teljast allt of stuttur tími til þess að innleiða svo umfangsmikla og breytta löggjöf hvað upplýsinga- og kynningarstarf varðar svo vel sé. Hvorki hafði verið gerð kynningar- né innleiðingaráætlun og markaðist kynningarstarf og upplýsingagjöf landskjörstjórnar af þessum aðstæðum og því aðstöðuleysi sem blasti við landskjörstjórn þegar hún tók til starfa. Megináhersla var því lögð á það að yfirfara og endurskrifa efni á kosningavefinn og nýta hann sem mest til upplýsingagjafar. Að mati landskjörstjórnar er nauðsynlegt að taka kynningarmál fyrir kosningar og kosningaframbæmd til gagnerrar endurskoðunar, ekki síst með tilliti til þess hvaða miðlar séu heppilegastir til þess að koma upplýsingunum á framfæri. Ritað efni og efni á vef eru ekki bestu tólin ein og sér til þess að ná til fólks og er mikilvægt að móta skýra kynningarstefnu í starfsemi landskjörstjórnar.

#### 4.3.1 Kosningavefurinn, [kosning.is](http://kosning.is)

Eitt af forgangsverkefnum landskjörstjórnar er að hafa yfir að ráða góðum og gagnlegum vef og hefur landskjörstjórn hafið samstarf með Stafrænu Íslandi um gerð nýs vefjar fyrir landskjörstjórn og kosningamálefni. Fyrri landskjörstjórn hafði notað vefsvæðið [www.landskjoir.is](http://www.landskjoir.is) sem er vistað hjá Alþingi en það náði einungis til alþingiskosninga og efnis þeim tengt. Þá hefur við undanfarnar almennar kosningar verið stofnað sérstakt vefsvæði á vef Stjórnarráðs Íslands þar sem rekinn hefur verið kosningavefur, [www.kosning.is](http://www.kosning.is). Að höfðu samráði við dómsmálaráðuneytið var ákveðið að nýta þann vef og að landskjörstjórn tæki við ábyrgð og umsjón hans fyrir sveitarstjórnarkosningarnar. Þessi lausn þótti hagkvæm og í ljósi tímaskorts í raun sú eina sem til greina kom. Landskjörstjórn naut aðstoðar dómsmálaráðuneytisins og Sambands íslenskra sveitarfélaga, auk starfsmanna á skrifstofu borgarstjórnar hjá Reykjavíkurborg, við að vinna og yfirfara efni á kosningavefinn sem var opnaður 18. mars 2022. Efni á vefnum var birt og bætt við jafnóðum og það var tilbúið. Vefurinn var venju samkvæmt vel sóttur og ljóst að bæði kjósendur og kjörstjórnarfulltrúar nýttu sér hann mikið. Flettingar fyrst um sinn voru í kringum 100 á dag en eftir því sem nær dró kjördegi var stígandi í heimsóknarfjölda og fór hann upp í ríflega 14.000 flettingar á kjördag, sbr. meðfylgjandi mynd:



Notagildi kosningavefjarins er umtalsvert en veruleg tækifæri felast í því að bæta hann.

18 <https://www.stjornarradid.is/gogn/urskurdir-og-alit-/LlasticSearch/Search/?SortByDate=True&SearchQuery=&Ministry=D%3Bmsm%3A1lar%3A1%3B0uneyti%3B0&Committee=%3B9Arskur%3B0arnefnd+kosningam%3A1la&Year=>

### 4.3.2 Auðlesið efni

Fyrir alþingiskosningarnar haustið 2021 átti dómismálaráðuneytið samstarf við landssamtökin Proskahjálp um að skrifa auðlesið efni um kosningarnar á kosningavefinn. Að þessu sinni yfirför landskjörstjórn efnið og aðlagði með hliðsjón af sveitarstjórnarkosningunum og breyttum kosningalögum og naut við það verkefni liðsinnis sérfræðinga á mannréttinda- og lýðræðisskrifstofu Reykjavíkurborgar.

### 4.3.3 Myndbönd, kosningaleiðbeiningar o.fl.

Við fyrri kosningar hefur dómismálaráðuneytið látið gera myndbönd<sup>19</sup> sem lýsa því hvernig kjósandi skuli bera sig að við kosningu á kjörfundi og utan kjörfundar. Myndböndin voru uppfærð fyrir sveitarstjórnarkosningarnar í ár og framleidd bæði á ensku og íslensku. Þau voru jafnframt textuð og táknmálstúlkuð. Myndböndin voru birt á kosningavefnum og á vef Fjölmenningsseturs. Landskjörstjórn lét einnig prenta kosningaleiðbeiningar á veggspjöld sem hafa átti sýnileg á áberandi stað á kjörstað. Veggspjöldin voru gefin út á íslensku, ensku og pólsku fyrir kosningu á kjörfundi og utan kjörfundar og dreift til kjörstjóra. Auk þess lét landskjörstjórn þýða kosningalögin yfir á ensku og birti þau á kosningavefnum.

### 4.3.4 Kynningarfundir og upplýsingapóstar

Landskjörstjórn hélt í samstarfi við Samband íslenskra sveitarfélaga og dómismálaráðuneytið fjóra fjarfundi<sup>20</sup> með yfirkjörstjórnnum sveitarfélaga þar sem m.a. var fjallað um ákvæði kosningalaga, áherslur við undirbúning kosninga og hlutverk aðila. Fundirnir voru haldnir 24. mars, 31. mars, 2. maí og 9. maí og voru almennt vel sóttir eða af um 60 – 80 manns hverju sinni. Fóru fundirnir þannig fram að haldin var framsaga um það efni sem var til umfjöllunar hverju sinni og var svo gefinn kostur á að senda inn eða bera upp spurningar. Sumum spurningum var mögulegt að svara strax en aðrar voru teknar til frekari skoðunar. Á grundvelli þeirra fyrirspurna sem bárust á fundunum og með tölvupóstum voru unnar „spurt og svarað“<sup>21</sup> upplýsingar sem birtar voru á kosningavefnum. Með þessu móti var leitast við að koma á framfæri lykilupplýsingum um atriði sem oft var spurt um til þeirra sem á upplýsingunum þurftu að halda. Fundirnir voru teknir upp og upptökurnar birtar á vef Sambands íslenskra sveitarfélaga. Landskjörstjórn sendi einnig út upplýsingapósta til yfirkjörstjórna þar sem fyrirspurnum var svarað og bent á og áréttað um ýmis atriði. Landskjörstjórn lagði á það áherslu að upplýsingagjöf hennar og leiðbeiningar væru settar fram með almennum hætti og að hún væri ekki í aðstöðu til að taka afstöðu til sértækra fyrirspurna enda væru yfirkjörstjórnir staðbundin stjórnvöld sem tækju sjálfar ákvarðanir í þeim málum sem þeim væru falin.

Einnig má geta þess að þann 7. apríl héldu Fjarskiptastofa, Fjölmíðlanefnd, landskjörstjórn, lögreglan, netöryggissveitin CERT-IS og Persónuvernd sameiginlegan fjarfund um stafrænar áskoranir framþjóðenda í aðdraganda kosninga.<sup>22</sup> Fundurinn var vel sóttur og ljóst að mikill áhugi er á málefnum og mikil þörf á fræðslu ekki síst með tilliti til vaxandi framþróunar upplýsingatækni og snjallvæðingar.

## 4.4 Kjörstaðir, kjörgögn, áhöld o.fl.

Í mörg horn er að líta við undirbúning og framkvæmd sveitarstjórnarkosninga og í verkefnum sem slíkum þar sem fjölmargir aðilar koma að skiptir meginmáli að vinnubrögð séu samhæfð og að þátttakendur þekki sitt ábyrgðarsvið og verkefni. Að koma á fót kjörstað krefst t.d. þess að fundinn sé heppilegur staður, það

19 <https://www.stjornarradid.is/verkefni/kosningar/sveitarstjornarkosningar-2022/>

20 <https://www.stjornarradid.is/verkefni/kosningar/sveitarstjornarkosningar-2022/kynningarefni/>

21 <https://www.stjornarradid.is/verkefni/kosningar/sveitarstjornarkosningar-2022/spurningar-og-svor/>

22 <https://www.personuvernd.is/personuvernd/frettir/upptaka-og-glaerur-af-fundi-um-stafrænar-askoranir-7.-april>

þarf að finna starfsfólk til að manna kjörstaðinn og það þarf að vera tryggt að næg kjörgögn séu til staðar. Þá er mikilvægt að tryggja og ganga úr skugga um að nægar birgðir séu til af áhöldum, prentuðu efni og öðru sem nota þarf, t.d. kjörseðlum, kosningaleiðbeiningum, innsigliðsborðum, stimplum, atkvæðakössum og fleiru.

#### 4.4.1 Kjörstaðir

Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fer oftast fram á skrifstofum sýslumannsembættanna en sýslumenn eru kjörstjórar hver í sínu umdæmi og ákveða þeir hverjir skulu vera kjörstjórar. Atkvæðagreiðsla utan kjörfundar getur samkvæmt 69. gr. kosningalaga farið fram á fleiri stöðum en skrifstofu sýslumanns, t.d. í húsnæði á vegum sveitarfélags, á heilbrigðis- og öldrunarstofnum, stofnunum fyrir fatlað fólk, fangelsum og í heimahúsi að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Undanfarnar kosningar hafa sýslumenn og nokkur sveitarfélög átt í samstarfi um framkvæmd utankjörfundaratkvæðagreiðslu og hafa sveitarfélögin þá annast og haft umsjón með utankjörfundaratkvæðagreiðslunni. Litið hefur verið svo á að slíkt feli í sér aukna þjónustu við íbúa að gera þeim kleift að greiða atkvæði utan kjörfundar í heimabyggð. Þess má geta að ráðherra hefur skipað starfshóp sem var falið að taka til skoðunar atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, m.a. framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar hjá embættum sýslumanna og reynsluna af henni, einnig þar sem sveitarfélög hafa tekið að sér umsjón með atkvæðagreiðslu utan kjörfundar á landsbyggðinni. Gert er ráð fyrir að starfshópurinn skili niðurstöðum haustið 2022. Upplýsingar um utankjörfundarstaði innanlands og opnunartíma þeirra, voru birtar á vef sýslumanna í aðdraganda kosninganna en landskjörstjórn telst svo til að í aðdraganda sveitarstjórnarkosninganna hafi ríflega 100 kjörstaðir verið opnaðir á landinu á einum eða öðrum tíma.

Erlendis fer atkvæðagreiðsla utan kjörfundar fram á skrifstofu sendiráðs, á sendiráðisskrifstofu eða á skrifstofu kjöræðismanns samkvæmt nánari ákvörðun utanríkisráðherra. Ísland starfrækir 26 sendiskrifstofur og gátu kjósendur bæði leitað þangað og til kjöræðismanna Íslands sem eru ríflega 200. Utanríkisráðuneytið tók saman lista yfir kjörstjóra erlendis sem birtur var á kosningavefnum.<sup>23</sup>

Á kjördag var kosið til sveitarstjórna í 62 sveitarfélögum en í hverju sveitarfélagi var að lágmarki einn kjörstaður. Á kjördag voru samtals starfræktir 296 kjörstaðir á landinu með um 1000 kjördeildum.

#### 4.4.2 Kjörgögn

Við sveitarstjórnarkosningar útvegar landskjörstjórn kjörgögn önnur en atkvæðaseðla í sveitarfélagi. Til kjörgagna teljast t.d. kjörseðlar sem notaðir eru við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og tilheyrandi fylgigögn, veggspjöld með kosningaleiðbeiningum, sérprentun laga og reglna um kosningar (kosningahandbók), ílát og umslög fyrir afgangsseðla og önnur gögn sem þarf að halda aðskildum, stimplar sem notaðir eru við utankjörfundaratkvæðagreiðslu, innsigliðsborðar og fleira. Við mat á magni kjörgagna til hvers sveitarfélags var stuðst við upplýsingar um annars vegar fjölda kjósenda og hins vegar fjölda kjörstaða og kjördeilda. Starfslið landskjörstjórnar sá um að pakka gögnunum og var dreifingu þannig háttað að þau voru send með pósti sem rekjanlegar sendingar en starfsmönnum sveitarfélaga á höfuðborgarsvæðinu gafst kostur á að sækja kjörgögn viðkomandi sveitarfélags beint í prentsmiðjuna.

Landskjörstjórn hefur samkvæmt reglum nr. 422/2022 það hlutverk að löggilda gerðabækur yfirkjörstjórna sveitarfélaga og löggilti hún 12 gerðabækur í aðdraganda sveitarstjórnarkosninganna.

<sup>23</sup> <https://www.stjornarradid.is/verkefni/kosningar/sveitarstjornarkosningar-2022/framkvaemd-kosninga/utanrikisraduneytid/kjorstjorar-erlendis/>

#### 4.4.2.1 Prentuð gögn

Prentsmiðjan Svansprent ehf. sá um prentun utankjörfundargagna, veggspjalda, sérprentun laga og reglna og aðra prentþjónustu, sbr. meðfylgjandi magntölur:

Kjörgögn	Fjöldi
Veggspjöld vegna utankjörfundaratkvæðagreiðslu	1.400
Veggspjöld á kjördag- bundnar hlutfallskosningar	1.800
Veggspjöld á kjördag - óbundnar kosningar	150
Sérprentun laga og reglna um framkvæmd kosninga (kosningahandbók)	1.150
Atkvæðailát umslög c4	3.000
Atkvæðailát kassar	298

Fyrir liggur að gera nýjan samning um prentþjónustu við almennar kosningar og er stefnt að útboði vegna þess á næsta ári.

#### 4.4.2.2 Stimplar

Stimplar með listabókstöfum sem notaðir eru við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar teljast einnig til kjörgagna. Stimplarnir eru hafðir í kjörklefa og geta kjósendur stimplað listabókstaf þess stjórn málaframboðs sem þeir vilja kjósa, á kjörseðilinn í stað þess að skrifa hann á kjörseðilinn. Á stimplana er einnig þrykkt blindraletur svo þeir henta einnig fyrir þá sem hafa skerta sjón. Það hefur verið litið svo á að þetta fyrirkomulag sé til hagræðis fyrir kjósendur, sem þurfa þá ekki að skrifa á kjörseðilinn og einnig fyrir talningarfólk þar sem auðveldara sé að lesa það sem á kjörseðilinn er ritað.

Landskjörstjórn hafði milligöngu um að útbúa stimplana og úthluta þeim til kjörstjóra og bar af því allan kostnað. Þrátt fyrir að bætt hefði verið verulega í stimplaforðann fyrir alþingiskosningarnar í haust, þurfti að panta nokkurn fjölda stimpla til viðbótar. Landskjörstjórn telur æskilegt að þetta fyrirkomulag verði tekið til skoðunar en kaup á stimplum, birgðahald og vinna við að yfirfara og sjá um að stimplarnir séu nothæfir er umtalsverð og því kostnaðarsöm. Á milli kosninga hafa stimplarnir verið varðveittir hjá sýslumannsembættunum.

#### 4.4.2.3 Símtæki til þess að sannreyna gildi stafrænna ökuskírteina

Við alþingiskosningarnar haustið 2021 var kjósendum gert mögulegt að sanna á sér deili með því að framvísa stafræna ökuskírteini í farsíma. Til þess að sannreyna gildi þeirra útvegaði dómismálaráðuneytið öllum kjörstjórnnum símtæki með innbyggðum hugbúnaði (smáforriti) til þess að skanna skírteinin. Keyptir voru snjallsímar fyrir hverja kjördeild á landinu. Stafrænt Ísland hlóð smáforritinu í símana sem eingöngu var unnt að nota til skönnunar á skírteinunum. Í aðdraganda sveitarstjórnarkosninganna óskuðu yfirkjörstjórnir sveitarfélaga eftir því að fá síma lánaða til þess að sannreyna gildi ökuskírteina og var ákveðið að endurnýta símtækin sem keypt höfðu verið fyrir alþingiskosningarnar haustið 2021. Að þessu sinni var ákveðið að útvega sýslumönnum einnig símtæki og því voru keyptir fleiri símar til viðbótar. Stafrænt Ísland hafði milligöngu um símakaupin, að virkja símkortin og sá um að uppfæra eldri símtækin og hin nýju með öryggisuppfærslu og hlaða smáforritinu sem um ræðir á símana en þetta var hægt að framkvæma miðlægt. Landskjörstjórn sendi sýslumönnum og yfirkjörstjórnnum símtækin sem og leiðbeiningar um notkun stafrænna ökuskírteina á kjörstöðum.

Vissulega er mikið hagræði fyrir kjósendur að geta framvísað stafrænu ökuskírteini til þess að sanna á sér deili á kjörstað. Hins vegar er sú lausn sem nú hefur verið notuð við tvennar kosningar til að staðreyna gildi skírteinanna ekki ákjósanleg og er æskilegt að fundin verði hagfelldari aðferð. Landskjörstjórn varðveitir nú tæplega 390 símtæki sem unnt verður að nota við næstu kosningar reynist það nauðsynlegt og sæta þau afskriftum í eignabók landskjörstjórnar. Að auki er það fyrirkomulag að senda símtækin til kjörstjórna og kjörstjóra og endurheimt þeirra að loknum kosningum tímafrekt og óhagkvæmt verkefni.

#### 4.4.2.4 Atkvæðakassar

Landskjörstjórn, áður dómsmálaráðuneytið, sér um að láta smíða og útvega atkvæðakassa til sveitarfélaga. Flest sveitarfélögin hafa atkvæðakassa í héraði og varðveita þá á milli kosninga en talið hefur verið mikilvægt að til séu nokkrir kassar aukreitis. Fyrir sveitarstjórnarkosningarnar í vor þurftu tvö sveitarfélög að endurnýja atkvæðakassa sína og gat landskjörstjórn brugðist við og afhent þeim umbeðinn fjölda kassa. Landskjörstjórn hefur nú 22 atkvæðakassa í sinni vörslu. Landskjörstjórn telur mikilvægt í tengslum við innleiðingu nýrra kosningalaga og framþróun kosningamála hér á landi að farið verði í endurskoðun á gerð og útliti atkvæðakassa með tilliti til öryggis og nútímaþarfa.

### 4.5 Kosningaskýrslur

Yfirkjörstjórnnum sveitarfélaga ber að reikna út kosningaúrslit í sveitarfélaginu á grundvelli 116.-118. gr. kosningalaga, sbr. 26. gr. reglugerðar um talningu atkvæða nr. 431/2022. Þá ber yfirkjörstjórn að senda landskjörstjórn greinargerð um úrslit kosninganna. Landskjörstjórn útbjó sýnishorn af kosningaskýrslum<sup>24</sup> annars vegar vegna hlutbundinna kosninga og hins vegar fyrir óbundnar kosningar, sem voru aðgengileg á vef landskjörstjórnar. Nokkur fjöldi yfirkjörstjórna lenti í vandræðum við útfyllingu skýrslanna og leitaði til landskjörstjórnar vegna þess. Ráðgjafi landskjörstjórnar sem útbjó kosningaskýrslurnar var til taks og aðstoðaði þær yfirkjörstjórnir við útfyllingu sem aðstoð þurftu. Þegar skýrslunnar bárust landskjörstjórn, voru þær yfirfarnar af ráðgjafa hennar sem gerði athugasemdir hefðu þær verið ranglega útfylltar. Landskjörstjórn sá um að senda yfirfarnar og útfylltar kosningaskýrslur á PDF-skráarsniði til yfirkjörstjórna svo hægt væri að skrá þær og varðveita í málaskrá sveitarfélaganna sem heimild um úrslit kosninga. Kosningaskýrslur sveitarfélaga eru birtar á kosningavefnum.<sup>25</sup>

Í kosningalögunum eru ekki lengur ákvæði um útgáfu kjörbréfa til aðalmanna og varamanna er hljóta kosningu. Þess í stað skal yfirkjörstjórn sveitarfélags tilkynna hinum kjörnu aðalfulltrúum og varamönnum, þ.e. þeim sem eftir koma á framboðslista um úrslit kosninganna og að þeir hafi hlotið kosningu til setu í sveitarstjórn. Jafnframt skal yfirkjörstjórn senda nýkjörinni sveitarstjórn greinargerð um úrslit kosninganna. Landskjörstjórn útbjó í dæmaskyni fyrirmyndir að slíkum tilkynningum.<sup>26</sup>

Þetta ferli gekk heilt yfir ágætlega en sumar yfirkjörstjórnir tóku að mati landskjörstjórnar allt of langan tíma til að skila skýrslunum. Kosningaskýrslur fela í sér endanlega niðurstöðu kosninga og er því afar mikilvægt að þær séu fylltar út og skilað tímanlega. Landskjörstjórn telur ástæðu til að rýna þetta ferli og kanna hvort möguleiki sé á að létta þessa framkvæmd svo skýrsluskilin verði skilvirkari. Rétt er að geta þess að ein yfirkjörstjórn taldi lagagrundvöll skorta til þess að fylla út og senda landskjörstjórn kosninga-

24 <https://www.stjornarradid.is/verkefni/kosningar/sveitarstjornarkosningar-2022/framkvaemd-kosninga/talning-og-urslit-kosninga/eydublod-og-form/>

25 <https://www.stjornarradid.is/verkefni/kosningar/sveitarstjornarkosningar-2022/framkvaemd-kosninga/talning-og-urslit-kosninga/kosningaskyrslur/>

26 <https://www.stjornarradid.is/verkefni/kosningar/sveitarstjornarkosningar-2022/framkvaemd-kosninga/talning-og-urslit-kosninga/eydublod-og-form/>



skýrslu um niðurstöðu sveitarstjórnarkosninganna og önnur yfirkjörstjórn dró skilin ítrekað. Landskjörstjórn tók málið fyrir á fundi sínum 29. júní 2022 og var ákveðið að senda umræddum yfirkjörstjórnnum formlega áskorun um að skila kosningaskýrslunum. Önnur áður nefndra yfirkjörstjórna skilaði sínum kosningaskýrslum í lok ágústmánaðar en hin dró það fram í september að bregðast við ítrekuðum áskorunum landskjörstjórnar, að því er virðist án sérstakrar ástæðu. Landskjörstjórn lítur slík vinnubrögð alvarlegum augum enda telur hún störfum yfirkjörstjórnar við kosningar ekki lokið fyrir en kosningaskýrslur hafa verið unnar og skilað lögum samkvæmt.

#### 4.6 Kostnaður við sveitarstjórnarkosningar

Í 139. gr. kosningalaga er kveðið á um að 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, skuli greiddast af sveitarfélögum nema annað sé tekið fram í lögnum. Þá er tekið fram að annar kostnaður við framkvæmd laganna greiðist úr ríkissjóði, þ.m.t. kostnaður vegna þeirra verkefna sem Þjóðskrá Íslands fer með við kosningar. Ljóst varð í aðdraganda sveitarstjórnarkosninganna að skýra þyrfti nánar hvað í þessu orðalagi fælist. Fjölbreyttur kostnaður verður til við undirbúning og framkvæmd kosninga. Má þar nefna kostnað við auglýsingar, myndbandagerð, kaup á sínum, framleiðslu og flutning kjörgagna til sýslumanna og kjörstjórna, leigu á húsnæði, yfirvinnu starfsmanna sýslumanna við utankjörfundaratkvæðagreiðslu og margt fleira. Landskjörstjórn, dómsmálaráðuneytið, Samband íslenskra sveitarfélaga og Þjóðskrá Íslands áttu nokkra fundi um túlkun ákvæðisins. Með því að horfa til tiltekinna afmarkaðra verkefna og hlutverks aðila með hliðsjón af orðalagi lagaákvæðisins var ákveðið að líta svo á að kostnaður við framkvæmd atkvæðagreiðslu utan kjörfundar félli að meginstefnu til á ríkið (kosningaliðinn) en kostnaður við framkvæmd sveitarstjórnarkosninganna á kjördag, undirbúning og kjörgögn eftir því sem nánar væri kveðið á um í kosningalögnum yrði borinn af sveitarfélögnum. Þá myndu sveitarfélögin bera kostnað af vinnu Þjóðskrár, kerfisrekstri og útgáfu kjörskrár sem og þeim kjörgögnum og áhöldum sem landskjörstjórn léti í té. Á fundi stjórnar Sambands íslenskra sveitarfélaga sem haldinn var 25. mars 2022 var fjallað um kostnaðaráætlun Þjóðskrár og fallist á þá kostnaðarskiptingu sem þar var kynnt.

Að loknum kosningum tók landskjörstjórn saman þá kostnaðarliði sem samkvæmt framangreindu skyldu falla á sveitarfélögin og hafði um þá útfærslu samráð við lögfræðing Sambands íslenskra sveitarfélaga. Ekki voru gerðar athugasemdir við þá aðferðafræði. Öllum sveitarfélögnum voru sendar skýringar á útreikningunum til kynningar og rafrænn reikningur í kjölfarið. Endurgreiðslur sveitarfélaganna til landskjörstjórnar vegna útlagðs kostnaðar voru samkvæmt framansögðu tæpar 11 milljónir króna.

## 5 Samantekt

### 5.1 Almennt

Landskjörstjórn telur að miðað við aðstæður hafi undirbúningur og framkvæmd sveitarstjórnarkosninganna gengið vel og áfallalaust fyrir sig. Æskilegt hefði þó verið að gera ráð fyrir lengri tíma til innleiðingar nýju kosningalaganna og reglugerða og reglna sem á þeim byggja áður en fyrstu kosningar á grundvelli þeirra fóru fram.

Landskjörstjórn er skipuð frá 1. janúar 2022 við gildistöku kosningalaganna. Fyrsta verkefni hennar og undirbúningsnefndar kosningalaga var að ráða framkvæmdastjóra, sem tók til starfa um miðjan febrúar. Við forgangsröðun verkefna skrifstofu landskjörstjórnar var lögð áhersla á:

1. Kosningalögin og reglugerðir og reglur sem byggðust á þeim.
2. Kosningavefinn kosning.is, sem landskjörstjórn hafði umsjón með.
3. Kynningu og leiðbeiningar til yfirkjörstjórna og annarra sem starfa við kosningar.

Leitast var við að sinna uppbyggingu skrifstofu landskjörstjórnar meðfram þessum verkefnum og fundaði landskjörstjórn að jafnaði vikulega frá byrjun mars fram í miðjan maí. Að fengnum tillögum landskjörstjórnar tóku gildi sex reglugerðir og tvennar reglur. Landskjörstjórn setti sér það markmið að ljúka reglusetningunni áður en framboðsfrestur til sveitarstjórnarkosninganna rynni út þann 8. apríl og náðist það. Leitað var til utanaðkomandi sérfræðinga til ráðgjafar og til að vinna drög að reglugerðum og reglum. Vegna tímaskorts var ekki unnt að setja allar reglurnar í opið samráð í samráðsgátt stjórnvalda sem hefði þó verið æskilegt. Megináhersla var lögð á að vinna að þeim reglum sem skiptu máli við framkvæmd sveitarstjórnarkosninganna en setningu annarra reglugerða á grundvelli kosningalaganna var frestað.

## 5.2 Þjónustukönnun landskjörstjórnar

Í vikunni eftir kjördag sendi landskjörstjórn stutta þjónustukönnun til yfirkjörstjórna sveitarfélaga. Í henni var spurt um ýmis atriði eins og þjónustu og viðmót landskjörstjórnar, um notagildi og notkun á kosningavefnum, um gagnsemi kynningarfundanna o.fl. Könnunin var send á netföng tengiliða yfirkjörstjórna, 80 talsins, og var svarhlutfall um 68%. Niðurstöður könnunarinnar voru mjög jákvæðar og virtust flestir þátttakendur hafa jákvæða upplifun af þjónustu og viðmóti starfsfólks landskjörstjórnar og kunna vel að meta þá þjónustu sem veitt var. Flestir sögðust hafa nýtt kosningavefinn mikið og hafa haft mikið gagn af upplýsingapóstunum og kynningarfundunum. Gefinn var kostur á að skrifa almennan texta um það sem betur mætti fara eða breyta en slík endurgjöf er afar mikilvæg til þess að bæta þjónustu og móta starfsemi landskjörstjórnar. Endurgjöfin var málefnaleg og átti sú gagnrýni sem fram kom oftast fyllilega rétt á sér. Ítrekað var nefnt hve bagalegt það hefði verið að svo stuttur tími leið frá gildistöku kosningalaganna til kosninga og hve seint reglur og reglugerðir voru birtar. Þá var sett út á hve seint leiðbeiningar bárust og að sumar leiðbeiningar hafi ekki borist fyrir en stuttu fyrir kosningar, t.d. eyðublöð um talningu. Það er eðlileg gagnrýni í ljósi aðstæðna og slík vinnubrögð eru svo sannarlega ekki verklag sem landskjörstjórn hefur hug á að viðhafa í framtíðinni. Sumir nefndu einnig að það hefði komið of mikið af upplýsingapóstum og einnig bar á því að þátttakendum könnunarinnar þætti óskýrt að sum eyðublöð og skýrsluform kæmu frá og bæri að skila til landskjörstjórnar en öðrum til Hagstofunnar.

## 6 Tækifæri til úrbóta

### 6.1 Regluverk

Kosningalögin tóku gildi 1. janúar 2022 og við sveitarstjórnarkosningarnar í vor fékkst mikil og verðmæt reynsla af lögnum og innleiðingu þeirra. Þegar um svo miklar breytingar er að ræða er viðbúið að endurskoða þurfi tiltekna þætti af fenginni reynslu en ýmsir ágallar á nýju kosningalögnum hafa komið í ljós við innleiðingu þeirra.

Dómsmálaráðuneytið birti í lok maí áform um breytingar á kosningalögnum í samráðsgátt stjórnvalda.<sup>27</sup> Þar kemur fram að við undirbúning sveitarstjórnarkosninganna í maí hafi komið í ljós ýmis atriði sem betur mættu fara í hinni nýju löggjöf. Landskjörstjórn tók fram í umsögn sinni dags. 30. júní sl. að hún teldi mikilvægt að taka til endurskoðunar fleiri ákvæði kosningalaganna en þau sem einkum komu

<sup>27</sup> [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3207](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3207)



til framkvæmda við sveitarstjórnarkosningarnar, t.d. ákvæði varðandi kostnað af kosningum, talningu atkvæða og endurtalningu og þróun og notkun rafrænna lausna. Einnig er þörf á því að skýra ákvæði laganna um kosningaáróður, þá sér í lagi hvað felist í kosningaáróðri og hvernig skýra skuli orðalagið „í næsta nágrenni“. Nánar er fjallað um sum þessara atriða í köflum 6.2.1 – 6.2.3. Auk þess er brýnt að yfirfara vandlega reglugerðarheimildir, endurskoða reglur og reglugerðir sem þegar hafa verið settar á grundvelli laganna og að ljúka setningu annarra reglugerða sem heimildir kosningalaganna kveða á um. Að mati landskjörstjórnar ætti að hraða þessari vinnu þannig að heildstætt regluverk á sviði kosningaframkvæmdar liggi fyrir tímanlega við næstu kosningar svo rými gefist til vandaðrar innleiðingar og kynningar. Þá hefur komið í ljós að nauðsynlegt er að yfirfara kosningalögin með tilliti til þeirra breytinga sem gerðar voru á frumvarpinu við þinglega meðferð þess en nokkur ákvæði standast ekki að óbreyttu auk þess sem lagfæra þarf innbyrðis ósamræmi í lagatextanum.

## 6.2 Undirbúningur og framkvæmd

Landskjörstjórn telur rétt að vekja sérstaka athygli á nokkrum atriðum varðandi undirbúning og framkvæmd sveitarstjórnarkosninganna sem þarfnast úrbóta. Ljóst er að mikil þörf er fyrir upplýsingagjöf og fræðslu fyrir yfirkjörstjórnir sveitarfélaga og starfsfólk sveitarfélaga. Fyrirspurnir sem bárust símleiddis og með tölvupósti báru þess vitni. Fyrirspurnir til landskjörstjórnar um allt á milli himins og jarðar varðandi kosningaframkvæmdina námu tugum á hverjum degi frá byrjun aprílmánaðar til loka maí. Dómsmálaráðuneytinu og Sambandi íslenskra sveitarfélaga bárust einnig mikill fjöldi fyrirspurna. Eftirtektarvert var að hjá mörgum kjörstjórnnum ríkti óryggi um efni og túlkun ýmissa ákvæða laganna og reglnanna og einnig um framkvæmdina. Afar mikið var kallað eftir sértækum svörum um atriði sem kjörstjórnir, sem staðbundin stjórnvöld, sjálfar bera ábyrgð á og ber að meta í hverju tilviki fyrir sig. Að hluta til kann þetta að skýrast af því að víða var óvánt fólk að taka sæti í kjörstjórnnum og að kosningalögin höfðu lítið verið kynnt. Þó var í mörgum tilvikum um að ræða vant kjörstjórnarfólk og fyrirspurnir um atriði sem voru óbreytt frá eldri lögum. Þetta dregur fram tvö lykilaatriði sem landskjörstjórn leggur ríka áherslu á:

- Brýnt er að auka þekkingu kjörstjórna og þeirra sem starfa við kosningar með því að sinna kynningarmálum og leiðbeiningum um ábyrgð kjörstjórnarmanna og kosningaframkvæmd betur, t.d. með útgáfu sérsniðins fræðsluefnis, fræðslu- og kynningarfundum og með útgáfu kosninga-handbókar eða einhvers konar leiðarvísis um kosningar.
- Ekki er nægilegt að ræsa kosningavélina nokkrum mánuðum fyrir kosningar heldur þarf að sinna málaflöknum að staðaldri ásamt þeim sem að framkvæmd kosninga koma. Með því móti er t.d. mögulegt að viðhalda upplýsingum, kerfum og hugbúnaði árið um kring sem er mun hagstæðara en að sinna verkefnum á álagstaxta með skömmum fyrirvara.

### 6.2.1 Kynningarmál, aðgengismál og upplýsingagjöf

Notagildi kosningavefjarins er umtalsvert en það felast veruleg tækifæri í því að bæta hann. Nauðsynlegt hefði verið að hafa tök á að leggja meiri áherslu á kynningu og fræðslu um kosningarnar og kosningaframkvæmd gagnvart minnihlutahópum, svo sem þeim sem þurfa aðstoð við að greiða atkvæði, þeim sem þurfa betra aðgengi að kjörstað, erlendum ríkisborgurum og þeim sem voru að kjósa í fyrsta skipti. Landskjörstjórn í samstarfi við Fjölmenningsatrið og félags- og vinnumarkaðsráðuneytið leitaðist við að ná til þessara hópa með nokkrum litlum skrefum:

- Á kosningavefnum var birtur gátlisti um aðgengi á kjörstöðum, texti um kosningar á einföldu máli og grundvallarupplýsingar á ensku um kosningarnar og kosningaframtækni. Þá var réttindagæsla fyrir fatlað fólk með vakt sem mögulegt var að leita til á kjördag.<sup>28</sup>
- Frá enska hlutanum á kosningavefnum var hlekkur á vef Fjölmenningsráðs þar sem finna mátti viðameiri upplýsingar um kosningarnar og stjórnsmál á Íslandi á ensku og fleiri tungumálum.
- Gefin voru út myndbönd sem útskýrðu fyrirkomulag utankjörfundaratkvæðagreiðslu og hvernig ætti að bera sig að við kosningar á kjördag. Myndböndin voru bæði á íslensku og ensku, textuð og táknmálstúlkuð.
- Veggspjöld eða svokallaðar kosningaleiðbeiningar sem dreift var á kjörstaði voru gefin út á íslensku, ensku og pólsku.

Þrátt fyrir að það hafi verið almenn sátt með það sem gert var í aðdraganda kosninganna og á kjördag hvað varðar þátttöku fatlaðs fólks er mikilvægt að gefa þessum málum meiri gaum vegna þess að ávallt má gera betur, t.d. varðandi rými fyrir kjörklefa, næði kjósanda o.fl.

Að mati landskjörstjórnar er mikilvægt að endurhugsa hlutverk og aðkomu aðila hvað varðar hvatningu, fræðslu og leiðbeiningar um kosningar, einkum í garð þeirra sem hér að framan eru nefndir. Í fjölmenningsarsamfélagi þarf að leggja áherslu á að allir þjóðfélagshópar séu meðvitaðir um sín borgaralegu réttindi og mikilvægt er að hvetja þá til að notfæra sér þau. Brýnt er að móta stefnu um fræðslu og kynningu á kosningum og kosningaframtækni og takast á hendur aðgerðir sem eru til þess fallnar að bera árangur. Kynningarmál þarf einnig að taka til gagn Gerrar endurskoðunar, ekki síst með tilliti til þess hvaða miðlar séu heppilegastir til þess að koma upplýsingum á framfæri.

### 6.2.2 Kosningaskýrslur og önnur skýrsluskil

Í kafla 4.5 í þessari skýrslu er bent á að landskjörstjórn telur æskilegt að taka til skoðunar möguleika þess að auðvelda og létta útfyllingu og skil á kosningaskýrslum. Yfirkjörstjórnir sveitarfélaga þörfuðust töluvert mikillar aðstoðar við skýrsluskilin en þess ber að geta að við sveitarstjórnarkosningarnar voru í fyrsta skipti gerðar samræmdar kröfur um gerð, útfyllingu og skil kosningaskýrslna. Fyrirkomulagið er sambærilegt við það sem tíðkast hefur við alþingiskosningar en um er að ræða nýmæli við sveitarstjórnarkosningar. Telur landskjörstjórn að ákvæði kosningalaga og reglugerðar um talningu atkvæða mættu vera afdráttarlausari og skýrari um form og efni kosningaskýrslanna og um skyldu yfirkjörstjórna til að skila þeim til landskjörstjórnar.

Að loknum kosningum bárust athugasemdir frá yfirkjörstjórnnum um að gagnaskil bæði til landskjörstjórnar og Hagstofu Íslands væru íþyngjandi og óljóst væri hver tilgangur þeirra væri. Af því tilefni er rétt að taka fram að landskjörstjórn og Hagstofa Íslands safna ekki sömu upplýsingum og ekki í sama tilgangi. Landskjörstjórn telur tækifæri felast í því að kanna hvort auka megi skilvirkni og draga úr tvíverknaði, ef um hann er að ræða, með því að samþætta betur ferla og skil gagna og skýrslna.

Auk þessa er æskilegt að kveða á um heimildir til þess að opinbera efni kosningaskýrslna, t.d. upplýsingar um útstrikanir og breytta röð frambjóðenda, en af fyrirspurnum sem bárust til landskjörstjórnar þar að lútandi er ljóst að margar yfirkjörstjórnir voru í vafa um heimild til birtingar upplýsinganna.

### 6.2.3 Kostnaður við kosningar

Við undirbúning og framtækni sveitarstjórnarkosninganna kom berlega í ljós að ekki ríkir einhugur um það hvernig kostnaði skuli háttáð við kosningar og því leggur landskjörstjórn áherslu á að ákvæði 139. gr.

28 <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2022/05/12/Rettindagaesla-fatlads-folks-a-vakt-a-kjordag/>

kosningalaga um kostnað við kosningar verði tekið til endurskoðunar. Slík endurskoðun þarf ekki aðeins að ná til endurskoðunar á kostnaðarliðum eða kostnaðarskiptingar á milli ríkis og sveitarfélaga heldur einnig til kostnaðarskiptingar á milli mismunandi ríkisaðila, t.d. varðandi kostnað sem fellur til hjá Þjóðskrá Íslands og sýslumönnum. Í ár var, með hliðsjón af framkvæmd fyrri ára, ákveðið að endurgreiða sýslumönnum kostnað vegna húsaleigu og reksturs, t.d. ræstingar, yfirvinnu starfsmanna o.fl. Landskjörstjórn leggur áherslu á að nánari greining fari fram á kostnaðarliðum og að leitast verði við að samræma verklag við reikningagerð. Þá er mikilvægt að kostnaðaráætlanir liggi fyrir með hæfilegum fyrirvara.

Með hliðsjón af endurmati á kostnaðarliðum væri einnig æskilegt að endurskoða ýmsar magntölur. Með því er einkum átt við framleiðslu og kaup á prentuðu efni en einnig á stimplum til utankjörfundaratkvæðagreiðslu og kaupum á (sím)tækjum til skönnunar á stafrænum ökuskirteinum. Fjöldi stimplasetta á kjörstað ákvarðast til að mynda af fjölda kjörklefa á hverjum stað og þarf því við mat á þessu atriði að hafa í huga þjónustugildi gagnvart kjósendum. Færri kjörklefar gætu leitt til aukins biðtíma fyrir kjósendur og það gæti virkað letjandi á kjósendur.

Starfsáætlun landskjörstjórnar gerir ráð fyrir að vinna við útboðsgerð vegna prentþjónustu hefjist á fyrri hluta ársins 2023.

Hvað stafræn ökuskirteini varðar þarf að taka til skoðunar hvort nauðsynlegt er að beita sérstakri tækni við að sannreyna gildi skilríkjanna sem slíkra og ef svo er hvort önnur heppilegri tækni eða aðferð sé tiltæk.

Að lokum má geta þess að landskjörstjórn áformar í tengslum við innleiðingu nýrra kosningalaga að hefja endurskoðun á gerð og útliti atkvæðakassa með tilliti til öryggis og nútímaparfa.

## 7 Lokaorð

Hér að framan hefur verið fjallað um nýtt fyrirkomulag kosningamála og rakið hvernig undirbúningi og framkvæmd sveitarstjórnarkosninganna þann 14. maí sl. var háttað. Þrátt fyrir nýja heildarlöggjöf um kosningar og knappan undirbúningstíma verður að líta svo á að framkvæmd sveitarstjórnarkosninganna hafi heppnast vel. Segja má að um hafi verið að ræða fyrsta „rennslið“ á nýju kosningalögunum og er ótvírætt að það skilaði gífurlega miklum og verðmætum upplýsingum um fjölmörg atriði sem varða undirbúning og framkvæmd kosninga og fjallað er um hér að framan. Að mati landskjörstjórnar var kynningu og innleiðingu á kosningalögunum þó ábótavant vegna hins skamma tíma sem gefinn var en með samtakamætti og samstöðu þeirra sem að undirbúningi og framkvæmd kosninganna komu tókst að leysa verkefnið af hendi með góðum árangri.

Á næstu misserum mun landskjörstjórn beita sér fyrir umbótum á sviði regluverks og framkvæmdar kosninga og kosningamála með hliðsjón af þeim úrbótatekifærum sem að framan eru nefnd. Samhliða heldur uppbygging skrifstofu landskjörstjórnar sem ríkisaðila áfram. Meginverkefni haustsins lúta að því að koma skrifstofunni fyrir í ákjósanlegu húsnæði, vinna nýjan vef landskjörstjórnar og áætlanagerð næsta árs. Á fyrri hluta ársins 2023 er stefnt að því að skrifstofa landskjörstjórnar verði fullmönnuð, að endurskoðun regluverks verði langt komin eða lokið og að kynningar- og fræðslustarf á grundvelli fræðsluáætlunar landskjörstjórnar geti hafist með markvissum hætti.

Landskjörstjórn leggur áherslu á að afar mikilvægt er að draga lærdóm af þeirri reynslu sem nú hefur fengist og grípa þau úrbótatekifæri sem tilgreind eru. Með vandaðri reglusetningu, góðum leiðbeiningum og þjálfun verður stuðlað að auknum gæðum við framkvæmd kosninga og þeirri framþróun á vettvangi kosningamála sem nauðsynleg er með tilliti til hins sífbreytilega þjóðfélags og samfélagshátta sem ríkja í heiminum.

ISBN-13: 978-9935-9666-1-2



9 789935 966612