

152. löggjafarþing 2021–2022.  
Þingskjal x — x. mál.  
Stjórnarfrumvarp.

## Frumvarp til laga

um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011.  
(Íbúakosningar á vegum sveitarfélaga).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

4. tölul. 1. mgr. 18. gr. orðast svo: tillögu um að kjósa samstarfsnefnd vegna sameiningar sveitarfélaga skv. 1. mgr. 120. gr.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 38. gr. laganna:

a. 2. másl. 3. mgr. fellur brott.

b. 2. másl. 4. mgr. orðast svo: Við framkvæmd atkvæðagreiðslu samkvæmt þessari grein skal að öðru leyti fara eftir 133. gr. og reglum sem sveitarstjórn setur sér um íbúakosningar.

3. gr.

107. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

*Íbúakosningar um einstök málefni.*

Sveitarstjórn ákveður hvort fram skuli fara almenn atkvæðagreiðsla meðal íbúa sveitarfélagsins um einstök málefni þess, sbr. þó 108. gr.

Til atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. skal boða með a.m.k. 36 daga fyrirvara með opinberri auglýsingu. Samhliða skal sveitarstjórn opinberlega kynna þá tillögu sem borin verður undir atkvæði og þær upplýsingar sem kjósendum eru nauðsynlegar til að geta tekið til hennar upplýsta afstöðu.

Atkvæðagreiðsla samkvæmt þessari grein, sem og 108. gr., er ráðgefandi nema sveitarstjórn ákveði að hún skuli binda hendur hennar til loka kjörtímabils. Í auglýsingu skv. 2. mgr. skal koma fram hvort atkvæðagreiðsla er bindandi. Slíka ákvörðun má binda skilyrði um að tiltekið hlutfall þeirra sem voru á kjörskrá hafi tekið þátt í atkvæðagreiðslu.

Við framkvæmd atkvæðagreiðslu skv. þessari grein skal að öðru leyti farið eftir ákvæðum 133. gr. og reglum sem sveitastjórn setur sér um íbúakosningar.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 119. gr. laganna.

a. Á eftir orðunum „skal hafa“ í 2. másl. 2. mgr. kemur: eina umræðu.

b. Á eftir orðunum „með a.m.k.“ í 4. mgr. kemur: 36 daga.

c. 3. másl. 5. mgr. 119. gr. laganna orðast svo: Við framkvæmd atkvæðagreiðslu samkvæmt þessari grein skal að öðru leyti farið eftir ákvæðum 133. gr. og reglum sem sveitarstjórn setur sér um íbúakosningar.

## 5. gr.

Á eftir 132. gr. koma tvær nýjar greinar, 133. gr. og 134. gr. ásamt fyrirsögnum, svohljóðandi, og breytist röð annarra greina samkvæmt því:

## a. (133. gr.)

*Framkvæmd íbúakosninga.*

Sveitarfélög skulu setja sér reglur um framkvæmd íbúakosninga sem fram fara á vegum þeirra, sbr. 4. mgr. 38. gr., 4. mgr. 107. gr. og 5. mgr. 119. gr. Reglurnar skulu birtar í Stjórnartíðindum eigi síðar en á sama tíma og atkvæðagreiðsla er auglýst fyrir íbúum sveitarfélagsins. Óheimilt er að auglýsa atkvæðagreiðslu sem ekki fer fram á grundvelli sveitarstjórnarlaga undir heitinu íbúakosning

Atkvæðagreiðsla í íbúakosningu skal vera leynileg og atkvæðisréttur jafn.

Rétt til þátttöku í íbúakosningu eiga þeir sem hafa kosningarrétt í sveitarfélaginu samkvæmt kosningalögum. Þjóðskrá skal gera kjörskrá fyrir atkvæðagreiðsluna og um gerð hennar gilda ákvæði kosningalaga. Sveitarstjórn er heimilt að miða kosningaaldur í íbúakosningu við 16 ár.

Til að tryggja að íbúakosning á vegum sveitarfélags uppfylli grundvallarskilyrði um lýðræðislegar kosningar, skal ráðuneytið í reglugerð mæla fyrir um þau lágmarksatriði sem fram skulu koma í reglum sveitarfélaga um íbúakosningar.

Í reglugerðinni skal m.a. koma fram hvaða reglur sveitarfélög geti sett sér um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag kosninga, þ.m.t. um hvort að kosning skuli vera bundin eða óbundin, um kjörgengi frambjóðanda, starfshætti kjörstjórnar, framkvæmd talningar og öll önnur atriði sem mikilvægt er að fram komi í reglum sveitarfélaga um íbúakosningar.

Kærur um ólögmati íbúakosninga skulu sendar úrskurðarnefnd kosningamála til úrlausnar innan sjö daga frá því að lýst var úrslitum kosninga. Úrskurðarnefnd kosningamála skal úrskurða innan fjögurra vikna frá því að kæra berst, nema mál sé mjög umfangsmikið og skal þá úrskurða innan sex vikna.

## b. (134. gr.)

*Rafræn íbúakosning.*

Ráðuneytið getur heimilað, að beiðni sveitarstjórnar, að íbúakosning skv. 133. gr. fari fram með rafrænum hætti og að kjörskrá vegna íbúakosninga verði rafræn. Samþykki ráðuneytisins er háð staðfestingu Þjóðskrár Íslands á því að kosningin geti farið fram í samræmi við reglugerð um rafrænar íbúakosningar, sbr. 2. mgr.

Ráðuneytið skal í reglugerð mæla nánar fyrir um hlutverk Þjóðskrár Íslands vegna rafrænna íbúakosninga, undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag rafrænna kosninga og gerð rafrænnar kjörskrár, þar á meðal um gerð og notkun rafrænnar kjörskrár, viðmiðunardag kjörskrár, auglýsingu um kjörskrá og heimild til breytingar á henni, um skipan og starfshætti kjörstjórna, meðferð kjörgagna, tímafresti, öryggi við framkvæmd sem tryggir leynd kosninga, gerð kosningakerfa, dulkóðun og framkvæmd öryggisúttektar, kröfur til auðkenningar, framkvæmd talningar, kosningakærur og eyðingu gagna úr kosningakerfum að afloknum kosningum. Að öðru leyti gilda ákvæði 133. gr. um framkvæmd rafrænna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár.

Þjóðskrá Íslands er heimilt að taka gjald í samræmi við gjaldskrá stofnunarinnar fyrir þá þjónustu sem stofnunin veitir vegna undirbúnings og framkvæmdar rafrænna íbúakosninga

skv. 1. mgr. og rafrænna undirskriftasafnana skv. 108. gr., svo og fyrir gerð rafrænnar kjörskrár skv. 1. mgr.

Sveitarstjórn er heimilt að beita ákvæðum reglugerðarinnar við framkvæmd rafrænna íbúakannana eftir því sem við á.

Til að vera ráðherra til ráðgjafar og til að fylgjast með framkvæmd rafrænna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár sem og að sinna öðrum verkefnum sem ráðherra felur henni á þessu sviði getur ráðherra skipað þriggja manna ráðgjafarnefnd. Einn skal skipa samkvæmt tilnefningu Sambands íslenskra sveitarfélaga og tvo án tilnefningar. Þrír varamenn skulu skipaðir með sama hætti. Ráðherra skipar formann nefndarinnar.

6. gr.

Ákvæði til bráðabirgða II, III, V, VI og VIII í lögnum falla brott.

7. gr.

Lögin öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

#### 1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið á vegum innviðaráðuneytisins og með því er m.a. stuðlað að því að ná fram markmiðum þingsályktunar nr. 21/150, um stefnumótandi áætlun í málefnum sveitarfélaga fyrir árin 2019–2033 og aðgerðaáætlun fyrir árin 2019–2023. Með þingsályktuninni var stigið mikilvægt skref í þá átt að efla sveitarstjórnarstigið hér á landi, auka sjálfbærni sveitarfélaganna og bæta enn frekar þjónustu við íbúana. Ef markmiðum ályktunarinnar verður náð munu sveitarfélög jafnframt vera betur í stakk búin til að mæta margvíslegum áskorunum sem þau og samfélagið allt stendur frammi fyrir á hverjum tíma, sem og að sinna brýnum hagsmunamálum íbúanna. Í ályktuninni er einnig lögð rík áhersla á sjálfbærni sveitarfélaga og lýðræðislega starfsemi þeirra og að tryggð séu sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.

Í stuttu máli má segja að með ályktuninni sé stefnt að tveimur markmiðum. Lýtur fyrra markmiðið að sjálfbærni sveitarfélaga og lýðræðislegrar starfsemi þeirra og er svohljóðandi: „Sveitarfélög á Íslandi verði öflug og sjálfbær vettvangur lýðræðislegrar starfsemi.“ Seinna markmiðið lýtur að sjálfstjórn sveitarfélaga og ábyrgð þeirra, m.a. við að tryggja sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu, og hljóðar svo: „Sjálfstjórn og ábyrgð sveitarfélaga virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.“

Í aðgerðaáætluninni felast 11 aðgerðir þar sem fyrrgreind markmið voru höfð að leiðarljósi. Efni frumvarpsins tengist sérstaklega aðgerðum níu og tíu í aðgerðaráætluninni. Aðgerð níu snýr að lýðræðislegum vettvangi sveitarfélaga og er verkefnismarkmiðið að bæta aðkomu almennings að ákvörðunartöku og stefnumótun á sveitarstjórnarstigi. Aðgerð tíu snýr að rafrænni stjórnsýslu sveitarfélaga og er verkefnismarkmiðið að bæta aðgengi almennings að þjónustu og stjórnsýslu sveitarfélaga, bæta samskipti og tryggja gott flæði upplýsinga. Frumvarp þetta er því einn þáttur í því að uppfylla fyrrnefnd verkefnismarkmið.

Með frumvarpinu er lagt til að ákvæði sveitarstjórnarlaga um íbúakosningar sveitarfélaga verði skýrð nánar auk þess sem markmiðið er að einfalda framkvæmd slíkra kosninga. Þá er frumvarpinu einnig ætlað að lögfesta varanlega þá heimild að íbúakosningar á vegum

sveitarfélaga geti farið fram með rafrænum hætti og að kjörskrá vegna íbúakosninga verði rafræn.

## 2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilgangur lagasetningarinnar er þrenns konar. Meginmarkmið frumvarpsins er að skýra og einfalda þær reglur sem gilda um íbúakosningar á vegum sveitarfélaga og að auðvelda sveitarfélögum að halda slíkar kosningar með skilvirkum hætti. Markmiðið er að festa betur í sessi þann valmöguleika fyrir sveitarfélög að eiga samráð við íbúa um stjórn sveitarfélagsins í gegnum íbúakosningu sem byggir á traustum grunni. Þrátt fyrir að íbúakosningar á vegum sveitarfélaga séu almennt ekki bindandi nema sveitarstjórn ákveði annað, er mikilvægt að enginn vafi leiki á um þær reglur sem gilda um slíkar kosningar.

Í sveitarstjórnarlögum er gert ráð fyrir að sveitarfélög geti ákveðið að halda atkvæðagreiðslu af þrennu tagi meðal íbúa. Í fyrsta lagi íbúakosningu um einstök málefni sveitarfélags, sbr. 107. gr. og 108. gr. laganna, öðru lagi kosningu um nefnd sem fer með afmörkuð málefni eða málaflokka fyrir hluta sveitarfélags, sbr. 38. gr. laganna og í þriðja lagi sameiningarkosningu tveggja eða fleiri sveitarfélaga, sbr. 119. gr. laganna.

Lagaákvæði um atkvæðagreiðslur íbúa um einstök málefni var fyrst að finna í sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011. Í umræddum lögum var að finna mikilvæg nýmæli um samráð sveitarstjórna við íbúa sveitarfélaganna í X. kafla þeirra. Að baki kaflans bjó það sjónarmið að mikilvægt væri að við stjórn sveitarfélaganna væri leitað eftir viðtækari samstöðu meðal íbúanna um einstakar ákvarðanir. Markmið og tilgangur 107. gr. sveitarstjórnarlaga sem fjallar um atkvæðagreiðslur um einstök málefni sveitarfélaga, var að setja leiðbeinandi reglur um slíkar atkvæðagreiðslur og stóðu vonir til þess að sveitarfélög myndu nýta sér þessa aðferð til að eiga samráð við íbúa sína í auknum mæli. Í ákvæðinu voru tilteknað nokkrar reglur um íbúakosningu en síðan sagði að um atkvæðagreiðsluna ættu gilda meginreglur kosningalaga eftir því sem við ætti.

Í framkvæmd hefur ákvæðið ekki náð að uppfylla þau markmið sem því var ætlað að ná af tveimur ástæðum. Annars vegar hefur komið í ljós að skýrleiki ákvæðisins mætti vera meiri þar sem óljóst hefur verið hvaða tilteknu meginreglur kosningalaga skulu eiga við um íbúakosningar sveitarfélaga og með hvaða hætti. Þannig hafa vaknað spurningar um hvort að hægt sé að víkja frá tilteknum kröfum kosningalaga, t.d. um fjölda kjörstaða, opnunartíma, fyrirkomulag atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, o.fl. Hins vegar hefur komið í ljós að kröfur kosningalaga til framkvæmdar íbúakosninga hafa reynst óþarflega íþyngjandi og kostnaðarsamar, sérstaklega þegar horft er til þess að slíkar atkvæðagreiðslur eru almennt ekki bindandi. Hafa því fáar íbúakosningar verið haldnar á grundvelli laganna á síðastliðnum árum en dæmi eru um að sveitarfélög hafi í stað þess haldið ráðgjafandi skoðanakannanir um ýmis málefni undir heitinu íbúakosningar. Fara slíkar skoðanakannanir fram án þess að um þær gilda sérstakar reglur. Brýnt er því að skýra reglur um íbúakosningar um einstök málefni sem fram fara á vegum sveitarfélaga og jafnframt að gera framkvæmd þeirra einfaldari. Sambærileg sjónarmið eiga einnig við um aðrar tegundir íbúakosninga á vegum sveitarfélaga, þ.e. kosningar um nefnd sem fer með afmörkuð málefni fyrir hluta sveitarfélags, sbr. 38. gr. sveitarstjórnarlaga og sameiningarkosningar sbr. 119. gr. sömu laga.

Í öðru lagi er tilgangur frumvarpsins að lögfesta heimildir sveitarfélaga til að halda íbúakosningar með rafrænum hætti og lögfesta slíkar heimildir varanlega. Upplýsingatæknin hefur leitt af sér ótal nýja möguleika til þessa að efla og auka lýðræði. Með lögum 28/2013 var bráðabirgðaákvæði bætt við sveitarstjórnarlög sem heimilar sveitarfélögum að halda íbúakosningar sem fram fara á grundvelli 107. gr. sveitarstjórnarlaga með rafrænum hætti. Um

var að ræða tilraunaverkefni til fimm ára og var ákvæðið framlengt með lögum nr. 73/2018, til ársins 2023. Þrátt fyrir að fáar rafrænar íbúakosningar hafa farið fram á grundvelli ákvæðisins til þessa, standa vonir til þess að með betri og aðgengilegri tæknilausnum muni sveitarfélög nýta sér þennan valkost í mun ríkari mæli en til þessa til að eiga samráð við íbúa sína. Er því lagt til í frumvarpinu að bráðabirgðarákvæðið verði rýmkað á þann veg að það taki til allra tegunda af íbúakosningum sem fram fara á grundvelli sveitarstjórnarlaga sem og að ákvæðið verði lögfest með varanlegum hætti.

Í þriðja lagi eru lagðar til smávægilegar breytingar á sameiningarferli sveitarfélaga. Ráðuneytinu hafa borist ábendingar um að lagfæra mætti tiltekin atriði laganna sem varða framkvæmd sameininga sveitarfélaga, svo sem kröfur um kynningarfræst og fjölda umræðna í sveitarstjórn. Er komið til móts við ábendingar þessar í frumvarpinu.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á þeim ákvæðum sveitarstjórnarlaga sem fjalla um íbúakosningar sveitarfélaga. Þær reglur sem nú gilda um slíkar íbúakosningar má annars vegar finna í sveitarstjórnarlögum og hins vegar er vísað til þess að um kosningarnar skuli gilda meginreglur kosningalaga eftir því sem við á. Eins og hér hefur verið rakið er markmið frumvarpsins að einfalda og skýra þær reglur sem gilda um íbúakosningar sveitarfélaga. Sú leið sem er lögð til í þessu frumvarpi er að láta sveitarfélögin sjálf ákveða þær reglur sem skulu gilda um íbúakosningar á vegum þeirra. Þannig verði það í höndum sveitarfélaganna að ákveða, innan tiltekinna marka, hvernig íbúakosningar fara fram.

Í 2. gr. frumvarpsins er lagt til að felld verði úr gildi sú regla að fulltrúar í nefnd sem fer með afmörkuð málefni sveitarfélagsins, sbr. 38. gr. laganna, þurfi hafa að lögheimili í viðkomandi hluta sveitarfélagsins. Í sveitarfélaginu Múlaþingi, sem varð til eftir sameiningu fjögurra sveitarfélaga á Austurlandi árið 2020, er í gangi sú stjórnskipulega tilraun að veita fjórum nefndum sem skipaðar voru á grunni 38. gr. sveitarstjórnarlaga meira vald til að fara með afmörkuð verkefni innan hluta sveitarfélagsins en almennt er venja með slíkar nefndir, svo sem í skipulagsmálum. Ganga nefndirnar undir heitinu „heimastjórnir“. Það var hins vegar eindregin ósk heimamanna að umræddar nefndir yrðu skipaðar af tveimur fulltrúum sem ættu lögheimili innan þessa hluta sveitarfélagsins og einum fulltrúa sveitarstjórnar sem ekki ætti lögheimili innan þess hluta. Um var að ræða frávik frá nefndu ákvæði sveitarstjórnarlaga sem samþykkt var af ráðuneytinu á grundvelli 132. gr. sveitarstjórnarlaga. Með vísan til þessarar tilraunar er lagt til að grundvallar skilyrði um kjörgengi fulltrúa í nefnd sem skipuð er á grundvelli 38. gr. sveitarstjórnarlaga verði ákveðin í reglugerð í stað þess að mælt sé fyrir um slíkt í lögum. Er þannig gert er ráð fyrir að sveitarfélögum verði veitt ákveðið svigrúm í þessum efnunum.

Í 5. gr. a frumvarpsins er því lagt til að lögfest verði almennt ákvæði sem gildi um allar tegundir íbúakosninga á vegum sveitarfélaga. Meginreglan verður sú að slíkar kosningar fari fram á grundvelli reglna sem sveitarfélögin setja sér sjálf. Mikilvægt er hins vegar að tryggja að gætt sé að grundvallaratriðum lýðræðislegra kosninga og að framkvæmd íbúakosninga og niðurstöður þeirra njóti trausts meðal íbúa sveitarfélaganna. Lagt er því til að ráðuneytið setji reglugerð þar sem mælt er fyrir um þau atriði sem fram þurfa að koma í reglum sveitarfélaga um íbúakosningar og að ráðuneytið staðfesti með nægilegum fyrirvara kosningareglur sveitarfélags. Í reglugerð ráðuneytisins þarf m.a. að koma fram að í reglum sveitarfélaga þurfi að kveða á um undirbúning, fyrirkomulag og framkvæmd kosninga, viðmiðunardag kjörskrár, auglýsingu um kjörskrá og heimild til breytinga á henni, um skipan og starfshætti kjörstjórna, meðferð kjörgagna, tímafrest, öryggi við framkvæmd sem tryggi leynd kosninga, gerð

kosningakerfa, framkvæmd talningar, kosningakætur og eyðingu gagna úr kosningakerfum að afloknum kosningum og annarra atriða sem mikilvægt er að fram komi. Í reglugerðinni er jafnframt hægt að taka fram með nákvæmum hætti hvaða ákvæðum kosningalaga íbúakosningar þurfi að fara eftir og með hvaða hætti.

Í 5. gr. b-liðar frumvarpsins er lagt til að lögfest verði ákvæði sem heimilar sveitarfélögum að halda íbúakosningar með rafrænum hætti. Ákvæðið er sambærilegt bráðabirgðarákvæði V. kafla sveitarstjórnarlaga en þó með nokkrum breytingum. Meðal annars er lagt til að gildissvið ákvæðisins verði víkkað og að það taki til allra tegunda íbúakosninga sem fram fara á grundvelli sveitarstjórnarlaga. Einnig er lögð til sú breyting að samþykki ráðuneytisins á beiðni sveitarfélags um að halda rafræna kosningu sé háð staðfestingu Þjóðskrár Íslands um að kosning geti farið fram í samræmi við þær kröfur sem gerðar verða til slíkra kosninga í reglugerð um rafrænar íbúakosningar.

Ljóst er að einn mikilvægasti þátturinn í því að rafrænar íbúakosningar sveitarfélaga heppnist vel, er að til staðar sé notendavænt og skilvirkt kosningakerfi sem traust ríkir um. Á sínum tíma átti Þjóðskrá Íslands í samstarfi við erlent fyrirtæki um kosningakerfi en á þeim tíma var lítill áhugi sveitarfélaga á íbúakosningum og að auki var kerfið mjög kostnaðarsamt og var því fallið frá notkun þess.

Síðan þá hefur tækninni fleygt fram og möguleikum í þessum efnnum hefur fjölgað til muna. Frumvarp þetta gerir einnig ráð fyrir að hægt sé að halda rafrænar íbúakosningar í fleiri tilvikum, m.a. sameiningakosningar og má því gera rekstur kosningakerfis verði hagkvæmari en áður.

Í ákvæðinu er einnig lagt til að sveitarstjórnnum verði veitt heimild til að lækka kosningaldur í tilteknum íbúakosningum í 16 ár. Um er að ræða ákvæði sem er að einhverju leyti í gildi í bráðabirgðarákvæði V. kafla sveitarstjórnarlaga sem fjallar um rafrænar kosningar. Nú er hins vegar lagt til að reglan verði lögfest varanlega og að hún eigi við allar íbúakosningar sveitarfélaga. Áður hafa verið lögð frumvörp á Alþingi um að lækka kosningaldur almennt í sveitarstjórnarkosningum í 16 ár, án þess að þau hafi náð fram að ganga. Með frumvarpi þessu er gengið skemur en tillagan byggir engu að síður á sambærilegum sjónarmiðum. Verði frumvarpið að lögum kann síðasti hluti árgangs grunnskólanema að öðlast kosningarétt í tilteknum tilvikum. Getur það því gefið skólum gott tækifæri til að efla lýðræðisvitund ungmenna og gera kosningaþátttöku þeirra sjálfsagða og eðlislæga. Þá getur breytingin einnig gefið ungmönnum tækifæri til að taka virkan þátt í stjórnámálum í nærumhverfi sínu og með því væri einnig stuðlað að virkri þátttöku ungmenna síðar meir í stjórnámálum.

Í frumvarpinu er ráðherra veitt meira svigrúm til að ákveða hlutverk Þjóðskrár Íslands vegna rafrænna kosninga í reglugerð. Fyrir liggur að Þjóðskrá Íslands er ekki með til staðar kosningakerfi og gera má því ráð fyrir að stofnunin, ásamt ráðgjafarnefnd um rafrænar kosningar, leiti að heppilegasta fyrirkomulaginu varðandi rafrænar kosningar hverju sinni, hvort sem leitað er eftir samstarfi opinberra aðila eða einkaaðila vegna verkefnisins eða því útvistað alfarið til annarra aðila með aðkomu Þjóðskrár. Tekið skal fram að ekkert er því til fyrirstöðu í frumvarpinu að ráðherra ákveði í reglugerð að hlutverk Þjóðskrár við rekstur kosningakerfis vegna íbúakosninga verði meiri en svo. Þá er Þjóðskrá áfram veitt heimild til gjaldtöku á grundvelli gjaldskrár fyrir þá þjónustu sem stofnunin veitir vegna þessa. Er því gert ráð fyrir að sveitarfélög muni áfram standa að kostnaði vegna íbúakosninga sem fram fara á vegum þeirra.

#### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gaf ekki tilefni til að skoða hvort það samræmdist stjórnarskrá. Við samningu þess var hugað að leiðbeiningum CM/Rec(2017)5 sem Ráðherraráð Evrópuráðsins gaf út um rafrænt lýðræði. Ljóst er að taka þarf sérstaklega mið af framangreindum leiðbeiningum við útgáfu reglugerðar ráðuneytisins. Að öðru leyti komu alþjóðasamningar ekki til skoðunar við samningu frumvarpsins.

#### 5. Samráð.

#### 6. Mat á áhrifum.

Efni frumvarpsins snertir öll sveitarfélög. Ekki er hins vegar gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs. Áfram er gert ráð fyrir að sveitarfélög muni standa straum af kostnaði vegna íbúakosninga sem fram fara á vegum þeirra. Ljóst er hins vegar að efni frumvarpsins mun hafa það í för með sér að slíkur kostnaður mun lækka, þ.m.t. vegna sameiningakosninga, þar sem ekki verða gerðar jafn miklar kröfur til framkvæmdar íbúakosninga auk þess sem allt bendir til þess að rafrænar kosningar séu mun kostnaðarminni en staðbundnar.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Lögð er til sú breyting að sveitarstjórn skuli hafa tvær umræður um ákvörðun sína að kjósa samstarfsnefnd um sameiningu sveitarfélags. Sveitarstjórnarlög gera ráð fyrir að eftir að samstarfsnefnd um sameiningu sveitarfélaga hefur verið kosin skv. 119. gr. beri henni að skila tillögu um sameiningu sveitarfélaga. Sveitarstjórn hefur ekki atkvæðarétt um slíka tillögu heldur skal fara fram íbúakosning um hana. Ákvörðun sveitarstjórnar um að kjósa slíka samstarfsnefnd er því mikilvæg og rétt er að hún komi tvisvar til umfjöllunar sveitarstjórna.

##### Um 2. gr.

Lögð er til sú breyting á ákvæði 38. gr. sveitarstjórnarlaga að felld verði brott sú regla að eingöngu þeir sem eigi lögheimili í viðkomandi hluta sveitarfélagsins séu kjörgengir í nefnd sem fari með málefni hluta sveitarfélags og gert er ráð fyrir að mælt verði nánar fyrir um kjörgengi þeirra sem sitji í slíkri nefnd í reglugerð.

Jafnframt er lögð til sú breyting að kosning fulltrúa í nefnd sem fer með afmörkuð málefni fyrir hluta sveitarfélags fari fram á grundvelli reglna sem sveitarfélög setja sér. Ljóst er að í reglugerð ráðherra þarf að taka sérstaklega fram heimildir sveitarfélaga til að ákveða hvernig kosning fer fram til slíkrar nefndar, t.d. hvort að kjósa skuli með bundinni hlutfallskosningu eða óbundinni kosningu, kjörgengi, o.fl.

##### Um 3. gr.

Lögð er til sú efnisbreyting á 107. gr. að atkvæðagreiðslur á grundvelli ákvæðisins skulu fara fram eftir reglum sem sveitarfélög setji sér í stað meginreglna kosningalaga eftir atvikum.

Í 2. mgr. ákvæðisins er lögð til sú breyting að kynningarfræstur vegna íbúakosningu sé 36 dagar. Er það gert til samræmis við önnur ákvæði sveitarstjórnarlaga um íbúakosningar og kosningalög.

Önnur breyting á ákvæðinu er sú að lagt er til að kveðið sé með skýrum hætti á um að sveitarfélögum sé óheimilt að auglýsa skoðanakannanir eða aðrar ráðgefandi íbúakannanir en þær sem fram fara á grundvelli sveitarstjórnarlaga undir heitinu íbúakosningar. Verður

sveitarfélögum að sjálfsögðu áfram heimilt að nýta slíkar aðferðir til að hafa samráð við íbúa sína en í ljósi þess trausts sem þarf að ríkja um íbúakosningar sveitarfélaga er mikilvægt að gera greinarmun á milli íbúakosninga sveitarfélaga og annarra aðferða til að kanna viðhorf íbúa.

Þá er lagt til að tvær málsgreinar ákvæðis um grundvöll íbúakosninga, þ.e. 3. mgr. sem kveður á um að atkvæðagreiðsla um einstök málefni skuli vera leynileg og atkvæðisréttur jafn, og 4. mgr. ákvæðisins sem fjallar um kosningarétt verði færðar í nýtt ákvæði 133. gr. laganna. Er það gert þar sem nefndar meginreglur eiga við um allar íbúakosningar sveitarfélaga. Því er talið eðlilegt að þær séu í hinu almenna ákvæði um framkvæmd íbúakosninga.

#### Um 4. gr.

Lagðar eru til tvær breytingar á ákvæðinu sem varða feril sameininga sveitarfélaga. Annars vegar er lagt til að kynningarfræstur vegna tillögu um sameiningu sveitarfélaga sé færður úr tveimur mánuðum í 36 daga. Er það gert til að samræma ákvæði sveitarstjórnarlaga um kynningarfræsti vegna íbúakosninga ákvæðum kosningalaga. Hins vegar er gert ráð fyrir að sveitarstjórn hafi eingöngu eina umræðu um tillögu sameininganefndar í stað tveggja. Í stað þess er lagt til að sveitarstjórn hafi tvær umræður um ákvörðun sína að kjósa samstarfsnefnd vegna sameiningar, sbr. 1. gr. frumvarpsins.

Þá er lögð til sú breyting á 119. gr. sveitarstjórnarlaga að sameiningakosningar sveitarfélaga fari fram á grundvelli reglna sem sveitarfélög setji sér sjálf. Eðli slíkra kosninga er með þeim hætti að slíkar kosningar fara fram í fleiri en einu sveitarfélagi. Sveitarfélög sem standa að sameiningarkosningu þurfa þ.a.l. að gera sameiginlegar reglur um slíka kosningu en gert er ráð fyrir því að í reglugerð ráðherra verði fjallað nánar um þau atriði sem fram þurfa að koma í reglum um sameiningakosningar.

#### Um 5. gr.

Í 5. gr. a-liðar frumvarpsins er mælt fyrir um nýtt ákvæði sveitarstjórnarlaga um framkvæmd íbúakosninga sem fram fara á grundvelli laganna. Áréttað er að hugtakið íbúakosning á við um atkvæðagreiðslur sem fram fara á grundvelli 38. gr., 107. gr. og 119. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í 1. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um þá meginreglu að íbúakosningar sveitarfélaga skuli fara fram á grundvelli reglna sem sveitarfélög setji sér sjálf. Jafnframt er lagt til að sveitarfélög beri sjálf ábyrgð á reglunum og að þær séu birtar í Stjórnartíðindum að lágmarki á sama tíma og auglýsing sveitarfélags um íbúakosningu er birt.

Í 2. mgr. og 3. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um grundvallarreglur íbúakosninga sveitarfélaga en málsgreinarnar var áður að finna í 107. gr. sveitarstjórnarlaga. Þar er mælt fyrir um að atkvæðagreiðsla í íbúakosningu skuli vera leynileg og atkvæðisréttur jafn og skuli þessar reglur vera hafðar að leiðarljósi í reglugerð ráðherra. Þá er fjallað um hverjir hafi kosningarétt í íbúakosningum. Lögð er til sú breyting að sveitarstjórn sé heimilt að miða kosningaaldur í íbúakosningu við 16 ár. Áréttað er að gert er ráð fyrir að ákvörðun um að lækka kosningaaldur sé í höndum sveitarstjórnar og að ekki hvíli skylda á sveitarstjórn að taka slíka ákvörðun. Í tilraunaákvæðinu var gert ráð fyrir að leita þyrfti samþykki ráðuneytisins á því að lækka kosningaaldur í tilteknum íbúakosningum en fallið er frá því þar sem verulega ólíklegt verður að teljast að lýðræðislega kjörin stjórnvöld misbeiti þessari heimild. Sjá nánari skýringar við þetta ákvæði í 3. kafla greinargerðarinnar.



Í 4. mgr. og 5. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um að ráðuneyti sveitarstjórnarmála beri að setja reglugerð um þau lágmarksatriði sem fram skulu koma í reglum sveitarfélaga um íbúakosningar. Ljóst er að reglugerð ráðherra þarf að taka til mismunandi tegunda af íbúakosningum sveitarfélaga og jafnframt er gert ráð fyrir að reglugerðin veiti sveitarfélögum ákveðið svigrúm til að ráða framkvæmd íbúakosninga, m.a. hvað varðar kjörstaði, fyrirkomulag utankjörfundaratkvæðagreiðslu o.fl.

Í 6. mgr. er fjallað um kærur vegna íbúakosninga. Málsgreinin kom inn í 107. gr. sveitarstjórnarlaga með nýjum kosningalögum sem tóku gildi 1. janúar 2022. Lagt er til að málsgreinin verði færð í nýtt ákvæði 133. gr. sveitarstjórnarlaga og að hún taki til allra tegunda íbúakosninga sveitarfélaga.

Í 5. gr. b frumvarpsins er mælt fyrir um nýtt ákvæði 134. gr. sveitarstjórnarlaga sem fjallar um rafrænar kosningar. Ákvæðið er sambærilegt bráðabirgðarákvæði við V. kafla sveitarstjórnarlaga en það ákvæði gildir eingöngu til ársins 2023. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að ráðuneytið geti heimilað sveitarstjórn að ákveða að íbúakosning skv. 133. gr. fari fram með rafrænum hætti og að kjörskrá vegna íbúakosninga verði rafræn. Samþykki ráðherra er háð því að Þjóðskrá Íslands staðfesti að framkvæmd kosninganna verði í samræmi við reglugerð ráðherra um rafrænar íbúakosningar. Er þannig gert ráð fyrir að Þjóðskrá Íslands staðfesti að til staðar sé kosningakerfi sem uppfyllir öll skilyrði reglugerðarinnar um rafrænar íbúakosningar. Athygli er vakin á því að gildisvið ákvæðisins hefur verið rýmkað og tekur það nú til allra tegunda íbúakosninga en áður gildi það eingöngu um íbúakosningu sem fram fór á grundvelli 107. gr. sveitarstjórnarlaga. Þá er lögð til sú breyting á ákvæðinu að sveitarstjórn geti ákveðið að kosning fari fram með rafrænum hætti, í stað þess að kveðið sé á um að sveitarstjórn geti ákveðið að kosning fari „eingöngu“ fram rafrænum hætti. Breytingin er gerð til að árétta að sveitarstjórn geti einnig ákveðið að fram fari blönduð leið af íbúakosningu, þ.e. rafræn kosning að hluta.

Í 2. mgr. og 3. mgr. ákvæðisins er fjallað um þá reglugerð sem ráðherra ber að setja um rafrænar kosningar. Lögð er til sú breyting að ráðherra verði veitt meira svigrúm við að ákveða hlutverk Þjóðskrár Íslands við framkvæmd íbúakosninga. Sjá nánar í 3. kafla greinargerðarinnar. Að öðru leyti er kveðið á um að í reglugerðinni skuli getið um sömu atriði og verið hefur. Nú er í gildi reglugerð um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag rafrænna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár, nr. 966/2018. Gert er ráð fyrir að reglugerðin verði uppfærð í samræmi við ákvæði þessa frumvarps.

Í 4. mgr. ákvæðisins er sveitarfélögum veitt heimild til að beita ákvæðum reglugerðarinnar við framkvæmd rafrænna íbúakannana ef vilji stendur til þess. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Í 5. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um ráðherra geti skipað þriggja manna ráðgjafanefnd til að vera honum til ráðgjafar og til að fylgjast með framkvæmd rafrænna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár sem og að sinna öðrum verkefnum sem ráðherra felur henni á þessu sviði. Hér hefur verið gerð sú breyting að ráðherra er veitt svigrúm til að ákveða hvort að slík nefnd sé skipuð eða ekki. Kann t.d. að koma til þess að framkvæmd rafrænna íbúakosninga sé komin í traustan farveg og því ekki lengur þörf á að skipa slíka nefnd.

#### Um 6. gr.

Lagt er til að bráðabirgðaákvæði sem ekki hafa gildi lengur verði felld brott úr sveitarstjórnarlögum.

Um 7. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.