

Frumvarp til laga

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

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

4. tölul. 1. mgr. 18. gr. laganna orðast svo: tillögu um að kjósa samstarfsnefnd vegna sam-
einingar sveitarfélaga skv. 1. mgr. 119. 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 farið 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 sveitar-
félagsins, eða hluta 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 upp-
lýsta afstöðu.

Atkvæðagreiðsla samkvæmt þessari grein, sem og skv. 108. gr., er ráðgefandi nema sveit-
arstjórn 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 samkvæmt 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. Í stað orðanna „tvær umræður“ í 2. másl. 2. mgr. kemur: eina umræðu.
- b. Í stað orðanna „tveggja mánaða“ í 1. másl. 4. mgr. kemur: 36 daga.

- c. 3. málsl. 5. mgr. 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. laganna koma tvær nýjar greinar, 133. gr. og 134. gr., ásamt fyrrsögnum, 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 kosningarrétt eiga 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 geta sett sér um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag kosninga, þ.m.t. um starfshætti kjörstjórnar, framkvæmd talningar, kjörgengi frambjóðanda 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.

Sveitarstjórn getur ákveðið, að íbúakosning skv. 133. gr. fari fram rafrænt og að kjörskrá vegna íbúakosninga verði rafræn. Ákvörðun sveitarstjórnar 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 notkun rafrænnar kjörskrár, viðmiðunardag kjörskrár, auglýsingu um kjörskrá og heimild til breytinga 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.

Ráðherra er heimilt að skipa þriggja manna ráðgjafarnefnd 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. 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 lögunum falla brott.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innviðaráðuneytinu 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 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 rafrænt og að kjörskrá vegna íbúakosninga verði rafræn.

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 verða betur í stakk búin til að mæta margvíslegum áskorunum sem þau og samfélagið allt standa 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 fyrri 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 verði virt og tryggð verði sem jöfnust réttindi og aðgengi íbúa að þjónustu.“

Aðgerðaáætlunin felur í sér 11 aðgerðir þar sem fyrrgreind markmið voru höfð að leiðarljósi. Efni frumvarpsins tengist sérstaklega aðgerðum níu og tíu í aðgerðaáætluninni. Aðgerð níu snýr að lýðræðislegum vettvangi sveitarfélaga og er verkefnismarkmiðið að bæta aðkomu almennings að ákvarðanatöku og stefnumótun á sveitarstjórnarstiginu. 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.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

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 byggist 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, í 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 X. kafla umræddra laga var að finna mikilvæg nýmæli um samráð sveitarstjórna við íbúa sveitarfélaganna. Að baki kaflanum bjó það sjónarmið að mikilvægt væri að við stjórn sveitarfélaga væri leitað eftir víðtækari samstöðu meðal íbúa um einstakar ákvarðanir. Markmið og tilgangur gildandi 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 tilteknar nokkrar reglur um íbúakosningu en síðan sagði að um atkvæðagreiðsluna ættu að 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 ákvæðið mætti vera skýrara þar sem óljóst hefur verið hvaða tilteknu meginreglur kosningalaga eiga við um íbúakosningar sveitarfélaga og með hvaða hætti. Þannig hafa vaknað spurningar um hvort 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 gildi 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.

Tilgangur frumvarpsins er jafnframt að víkka heimildir sveitarfélaga til að halda íbúakosningar rafrænt og að lögfesta slíkar heimildir varanlega. Upplýsingatæknin hefur leitt af sér ótal nýja möguleika til þessa að efla og auka lýðræði. Með lögum nr. 28/2013 var bráðabirgðaákvæði bætt við sveitarstjórnarlög sem heimilar sveitarfélögum að halda íbúakosningar sem fara fram á grundvelli 107. gr. sveitarstjórnarlaga rafrænt. Um var að ræða tilraunaverkefni til fimm ára og var heimildin framlengt með lögum nr. 73/2018, til ársins 2023. Þrátt fyrir að fáar rafrænar íbúakosningar hafi farið fram á grundvelli heimildarinnar 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 efni ákvæðis til bráðabirgða V verði rýmkað á þann veg að það taki til allra tegunda íbúakosninga sem fram fara á grundvelli sveitarstjórnarlaga sem og að ákvæðið verði lögfest án sérstaks gildistíma.

Að lokum eru lagðar til smávægilegar breytingar á sameiningarferli sveitarfélaga. Ráðuneytinu hafa borist ábendingar um að lagfæra mætti tiltekin atriði laganna sem varða framkvæmd sameiningar sveitarfélaga, svo sem kröfur um kynningarfræst og fjölda umræðna í sveitarstjórn. Er komið til móts við þessar ábendingar 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. 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 að eiga 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 tveimur fulltrúum sem ættu lögheimili innan viðkomandi hluta sveitarfélagsins og einum fulltrúa sveitarstjórnar sem ekki þyrfti að eiga lögheimili innan hlutans. 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 skilyrði um kjörgengi fulltrúa í nefnd sem skipuð er á grundvelli 38. gr. sveitarstjórnarlaga verði ákveðið 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 efnum.

Í a-lið 5. gr. 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. Því er lagt til að ráðuneytið setji reglugerð þar sem mælt verði 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, tímafræsti, öryggi við framkvæmd sem tryggi leynd kosninga, gerð kosningakerfa, framkvæmd talningar, kosningakæmur og eyðingu gagna úr kosningakerfum að afloknum kosningum og annarra atriða sem mikilvægt er að fram komi. Í reglugerðinni er jafnframt hægt að taka nákvæmlega fram hvaða ákvæði kosningalaga eiga við um íbúakosningar og með hvaða hætti.

Í b-lið 5. gr. er lagt til að lögfest verði ákvæði sem heimilar sveitarfélögum að halda íbúakosningar rafrænt. Ákvæðið er sambærilegt ákvæði til bráðabirgða V í sveitarstjórnarlögum 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 ákvörðun sveitarstjórnar um að halda rafræna kosningu verði 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 áhugi sveitarfélaga á íbúakosningum lítill og að auki var kerfið mjög kostnaðarsamt og var því fallið frá notkun þess. Síðan þá hefur tækninni fleygt fram og möguleikum í þessum efnum hefur fjölgað til muna. Frumvarp þetta gerir einnig ráð fyrir að hægt verði að halda rafrænar íbúakosningar í fleiri tilvikum, m.a. sameiningakosningar og standa vonir því til þess að rekstur kosningakerfis verði hagkvæmari verði frumvarpið að lögum.

Í a-lið 5. gr. er lagt til að sveitarstjórnnum verði veitt heimild til að lækka kosningaaldur í tilteknum íbúakosningum í 16 ár. Um er að ræða heimild sem er að einhverju leyti í gildi í bráðabirgðaákvæði V sveitarstjórnarlaga sem eingöngu gildir 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 fram frumvörp á Alþingi um að lækka kosningaaldur almennt í sveitarstjórnarkosningum í 16 ár, án þess að þau hafi náð fram að ganga, sjá m.a. 356. mál á 149. löggjafarþingi 2018–2019. Með frumvarpi þessu er gengið skemur en tillagan byggist engu að síður á sambærilegum sjónarmiðum. Hér má nefna það sjónarmið að lækkun kosningaaldurs getur gefið ungmennum tækifæri til að taka virkan þátt í stjórnámálum í nærumhverfi sínu og með því væri einnig stuðlað að virkari þátttöku ungmenna síðar meir í stjórnámálum. Áréttað er hins vegar að ákvörðun um lækkun kosningaaldurs verður í höndum sveitarstjórnar og getur slík ákvörðun bæði átt við einstakar íbúakosningar eða verið almenn regla í tilteknu sveitarfélagi sem á við um allar íbúakosningar á vegum þess sveitarfélags. Komi til þess getur það gefið skólum gott tækifæri til að efla lýðræðisvitund ungmenna og gera kosningaþátttöku þeirra sjálfsagða og eðlislæga. Það gæti einnig gefið ungmennum tækifæri til að taka virkan þátt í stjórnámálum í nærumhverfi sínu og með því væri einnig stuðlað að virkari þátttöku ungmenna síðar meir í stjórnámálum.

Í frumvarpinu er ráðherra veitt meira svigrúm til að ákveða hlutverk Þjóðskrár Íslands vegna rafrænna kosninga í reglugerð. Í 3. mgr. bráðabirgðarákvæðis V við sveitarstjórnarlög segir að mæla skuli fyrir um hlutverk Þjóðskrár Íslands í reglugerð, þar á meðal um gerð og umsjón vefsvæðis, auðkenningu, uppfléttingu í þjóðskrá og talningu. Í frumvarpinu er nú eingöngu kveðið á um að mæla skuli fyrir um hlutverk Þjóðskrár Íslands en horfið frá því að ráðuneytið þurfi að fjalla sérstaklega um framangreind atriði í reglugerð.

Mikilvægt er að leitað verði að heppilegasta fyrirkomulaginu varðandi kosningakerfi fyrir rafrænar íbúakosningar hverju sinni, hvort sem slíkt kerfi verður alfarið rekið af Þjóðskrá eða í samstarfi opinberra aðila og einkaaðila með aðkomu Þjóðskrár. Í ljósi þeirrar framþróunar sem á sér stað varðandi möguleika á kerfum fyrir traustar og öruggar íbúakosningar er ekki talin ástæða til að löggjafinn tiltaki sérstaklega þau tæknilegu atriði sem geta þarf um í reglugerð ráðuneytisins varðandi hlutverk Þjóðskrár Íslands við rafrænar íbúakosningar.

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 straum af 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.

Frumvarpið var unnið í innviðaráðuneytinu en drög að efni frumvarpsins voru á vinnslustigi send Þjóðskrá Íslands, Sambandi íslenskra sveitarfélaga og dómsmálaráðuneytinu til kynningar og samráðs. Áform um frumvarpið voru birt í samráðsgátt stjórnvalda (mál nr. S-238/2021) hinn 21. desember 2021 og var umsagnarfræstur til 14. janúar 2022. Tilkynnt var um áformin á vef ráðuneytisins ásamt því að öllum sveitarfélögum var sent tilkynning þar um og þau hvött til að veita umsögn. Ráðuneytinu bárust þrjár umsagnir, þar af tvær frá sveitarfélögum sem fögnuðu frumvarpinu. Drög að frumvarpinu (mál nr. S-53/2022) voru birt í samráðsgátt hinn 4. mars 2022 og var umsagnarfræstur til 15. mars 2022. Tilkynning um frumvarpsdrögin var jafnframt birt á vef sveitarfélagsins og öll sveitarfélög hvött til að veita umsögn. Ráðuneytinu bárust fjórar umsagnir sem komu allar gegnum samráðsgátt. Sveitarfélagið Hornafjörður benti á að mikilvægt væri að til staðar væri kosningakerfi þannig sveitarfélög gætu með góðu móti framkvæmt rafrænar íbúakosningar. Dalabyggð og Reykjavíkurborg tóku undir markmið frumvarpsins og lýstu yfir mikilvægi þess að lögfasta varanlegar heimildir sveitarfélaga til að halda íbúakosningar rafrænt. Lögð var áhersla á að sveitarstjórnunum yrði veitt heimild til að lækka kosningaaldur í 16 ár eins og lagt var til í frumvarpsdrögunum og bent var á mikilvægi þess að Þjóðskrá Íslands byggi yfir öruggu kosningakerfi sem heldur utan um rafrænar kosningar. Reykjavíkurborg gerði einnig athugasemd við að ákvörðun sveitarfélags um rafræna íbúakosningu væri háð samþykki ráðuneytisins. Voru gerðar breytingar á frumvarpinu í samræmi við ábendingu Reykjavíkurborgar.

Í umsögn Dalabyggðar var bent á að horfa þyrfti til þess að staðbundin stjórnvöld hefðu möguleika á að halda íbúakosningu um staðbundin málefni, þar sem aðeins gætu tekið þátt íbúar tiltekins starfssvæðis í stað allra íbúa viðkomandi sveitarfélags. Tekið var undir sjónarmið Dalabyggðar og gerðar voru breytingar á frumvarpsdrögunum í samræmi við ábendingu sveitarfélagsins.

Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga kemur fram að það telji að frumvarpið feli í sér nauðsynlegar breytingar á sveitarstjórnarlögum og að mikilvægt sé að frumvarpið verði að lögum á vörþingi til að eyða óvissu um framkvæmd íbúakosninga.

6. Mat á áhrifum.

Ekki er gert ráð fyrir að frumvarpið hafi áhrif á útgjöld ríkissjóðs þar sem áfram er gert ráð fyrir að sveitarfélög muni standa straum af kostnaði vegna íbúakosninga sem fram fara á vegum þeirra. Er það m.a. gert með því að veita Þjóðskrá Íslands gjaldtökuheimild vegna rekstrar kosningakerfisins. Gert er ráð fyrir að frekari útfærsla á vali og notkun á kosningakerfi sem hentar þörfum sveitarfélaga hverju sinni verði ákveðin í reglugerð og mun það því koma til skoðunar við setningu umræddar reglugerðar hvort þörf verði á því að sveitarfélög komi með öðrum hætti að því að fjármagna rekstur slíks kosningakerfis.

Að mati ráðuneytisins mun efni frumvarpsins hafa í för með sér að kostnaður sveitarfélaga vegna framkvæmd íbúakosninga muni lækka, þ.m.t. kostnaður vegna sameiningakosninga,

þar sem ekki verða gerðar jafn miklar kröfur til framkvæmdar íbúakosninga. Einnig eru vísendingar um að rafrænar kosningar séu mun kostnaðarminni en staðbundnar.

Þá mun samfélagslegur ávinningur felast í skýrari reglum um íbúakosningar sveitarfélaga auk þess sem vonir standa til þess að frumvarpið muni leiða til aukinnar lýðræðisþátttöku íbúa sveitarfélaga.

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 sveitarfélaga. 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 atkvæðisrétt 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 sveitarstjórnar.

Um 2. gr.

Í a-lið er lögð til sú breyting á ákvæði 38. gr. sveitarstjórnarlaga að felld verði brott sú regla að eingöngu þeir íbúar 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 sitja í slíkri nefnd í reglugerð, sbr. a-lið 5. gr. frumvarpsins.

Í b-lið er lögð til sú breyting að kosning fulltrúa í nefnd sem fer með afmörkuð málefni fyrir hluta sveitarfélags fari fram á grundvelli reglna sem sveitarstjórn setur. Ljóst er að í reglugerð um íbúakosningar, sem ráðuneytinu ber að setja, sbr. a-lið 5. gr. frumvarpsins, þarf að taka sérstaklega fram heimildir sveitarfélaga til að ákveða hvernig kosning fer fram til slíkrar nefndar, t.d. hvort kjósa skuli með persónukjöri, bundinni hlutfallskosningu eða óbundinni kosningu, kjörgengi, o.fl.

Um 3. gr.

Í 1. mgr. er lögð til sú breyting að sveitarstjórn geti ákveðið að kosning fari fram eingöngu fyrir hluta íbúa sveitarfélagsins en gert er ráð fyrir að fjallað verði frekar um skilyrði slíkrar kosningar í reglugerð ráðherra, sbr. a-lið 5. gr. frumvarpsins. Málsgreinin er að öðru leyti óbreytt og hefur sveitarstjórn sjálf forræði á því hvort almenn íbúakosning fari fram. Á því er þó ákveðin undantekning ef minnst 20% af kosningabærum íbúum sveitarfélags óska íbúakosningar en þá er sveitarstjórn skylt að verða við slíkri ósk, sbr. 108. gr. laganna.

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

Jafnframt er lagt til að tvær málsgreinar gildandi 107. gr. sveitarstjórnarlaga um grundvöll íbúakosninga, þ.e., 3. mgr. sem fjallar um kosningarrétt og 4. mgr. sem kveður á um að atkvæðagreiðsla um einstök málefni skuli vera leynileg og atkvæðisréttur jafn, 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.

3. mgr. ákvæðisins er óbreytt 5. mgr. gildandi 107. gr. laganna.

Í síðustu málsgreininni er lögð til sú efnisbreyting að atkvæðagreiðslur á grundvelli ákvæðisins skuli fara fram eftir reglum sem sveitarstjórn setur í stað meginreglna kosningalaga eins og þær eiga við hverju sinni.

Um 4. gr.

Lagðar eru til tvær breytingar á ákvæðinu sem varða feril sameiningar sveitarfélaga. Í a-lið er lagt til að sveitarstjórn hafi eingöngu eina umræðu um tillögu sameiningarnefndar 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. Hins vegar er lagt til í b-lið 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 og til samræmis ákvæði kosningalaga.

Í c-lið er lögð til sú breyting á 119. gr. sveitarstjórnarlaga að sameiningarkosningar sveitarfélaga fari fram á grundvelli reglna sem sveitarfélög setja sér sjálf og 133. gr. laganna, sbr. 5. gr. frumvarpsins. Rétt er að benda á að þar sem sameiningarkosningar fara almennt fram í tveimur eða fleiri sveitarfélögum þurfa sveitarfélög sem standa að sameiningarkosningu eðli málsins samkvæmt að setja sameiginlegar reglur um slíka kosningu. Þá er gert er ráð fyrir því að í reglugerð ráðherra, sbr. a-lið 5. gr. frumvarpsins, verði fjallað nánar um þau atriði sem fram þurfa að koma í reglum um sameiningarkosningar.

Um 5. gr.

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

Í 1. mgr. ákvæðisins er mælt fyrir um þá meginreglu að íbúakosningar sveitarfélaga skuli fara fram á grundvelli reglna sem sveitarfélög setji sér sjálf og að reglurnar skuli birtar í Stjórnartíðindum að lágmarki á sama tíma og auglýsing sveitarfélags um íbúakosningu er birt. Þá er lagt til að kveðið verði með skýrum hætti á um að sveitarfélögum sé óheimilt að auglýsa atkvæðagreiðslur ekki fara fram á grundvelli sveitarstjórnarlaga sem íbúakosning. Hér má nefna sem dæmi skoðanakannanir, kosningar sem fram fara á vefs sveitarfélagsins eða aðrar ráðgefandi atkvæðagreiðslur. 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.

Í 2. mgr. er mælt fyrir um grundvallarreglur íbúakosninga sveitarfélaga en málsgreinina var áður að finna í 107. gr. laganna. Þar er kveðið á um að atkvæðagreiðsla í íbúakosningu skuli vera leynileg og atkvæðisréttur jafn. Í þessu felst m.a. að við setningu reglugerðar um íbúakosningar, sbr. a-lið 5. gr. frumvarpsins, skuli þessar reglur vera hafðar að leiðarljósi.

Í 3. mgr. er er fjallað um hverjir skuli eiga kosningarétt í íbúakosningum. Lagt er til það nýmæli að sveitarstjórn sé heimilt að miða kosningaaldur í íbúakosningu við 16 ár. Áréttað skal að gert er ráð fyrir að ákvörðun um að lækka kosningaaldur verði í höndum sveitarstjórnar og að ekki hvíli skylda á sveitarstjórn að taka slíka ákvörðun. Í gildandi bráðabirgðaákvæði V við sveitarstjórnarlög sem veitir sveitarfélögum tímabundna heimild til að halda rafrænar kosningar, var gert ráð fyrir að leita þyrfti samþykkis ráðuneytisins á því að lækka kosningaaldur í tilteknum íbúakosningum þar sem verulega ólíklegt verður að teljast að lýðræðislega kjörin stjórnvöld misbeiti þessari heimild. Sjá nánari skýringar við þetta ákvæði í 3. kafla.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra 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 íbúakosninga 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 5. 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 b-lið 5. gr. er mælt fyrir um nýtt ákvæði 134. gr. laganna sem fjallar um rafrænar íbúakosningar. Ákvæðið er sambærilegt bráðabirgðaákvæði V laganna en það ákvæði gildir eingöngu til ársins 2023. Í ákvæðinu er mælt fyrir um að sveitarstjórn geti ákveðið að íbúakosning skv. 133. gr. fari fram rafrænt og að kjörskrá vegna íbúakosninga verði rafræn. Ákvörðun sveitarstjórnar er háð því að Þjóðskrá Íslands staðfesti að framkvæmd kosninganna geti farið fram 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 rafrænt, í stað þess að kveðið sé á um að sveitarstjórn geti ákveðið að kosning fari „eingöngu“ fram rafrænt. Breytingin er gerð til að opna möguleikann á að kveðið verði á um það í reglugerð að sveitarstjórn sé heimilt að ákveða blandaða leið af íbúakosningu, þ.e. að halda rafræna kosningu að hluta ef slíkt er tæknilega mögulegt.

Í 2. mgr. er fjallað um reglugerð sem ráðuneytið 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. 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 3. mgr. er kveðið á um heimild Þjóðskrár Íslands til að setja gjaldskrá og taka gjald fyrir þá þjónustu sem stofnunin veitir vegna undirbúnings og framkvæmdar rafrænna íbúakosninga og rafrænna undirskriftasafnana skv. 108. gr., svo og fyrir gerð rafrænnar kjörskrár skv. 1. mgr.

Í 4. mgr. er mælt fyrir um að ráðherra geti skipað þriggja manna ráðgjafarnefnd 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 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.