



SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Innviðaráðuneytið
Sölvhólgötu 7
101 Reykjavík

Reykjavík 14. mars 2022

2202033SA GB
Málalykill: 00.64

Efni: Umsögn um frv. um breytingar á sveitarstjórnarlögum (íbúakosningar o.fl.,) mál nr. 53/2022

Vísað er til tilkynningar í samráðsgátt dags. 4. mars sl. þar sem óskað er eftir umsögnum um frumvarp um breytingar á sveitarstjórnarlögum.

Almennt

Í skýringum kemur fram að tilgangur lagasetningarinnar er þrenns konar.

- 1) Að skýra og einfalda þær reglur sem gilda um íbúakosningar á vegum sveitarfélaga og að auðvelda sveitarfélögum að halda slíkar kosningar með skilvirkum hætti.
- 2) Að lögfesta heimildir sveitarfélaga til að halda íbúakosningar með rafrænum hætti og lögfesta slíkar heimildir varanlega
- 3) Að gera fremur smávægilegar breytingar á sameiningarferli sveitarfélaga, svo sem kröfur um kynningarfræst og fjölda umræðna í sveitarstjórn.

Sambandið tekur undir markmið frumvarpsins og telur að frumvarpið uppfylli framangreind markmið. Fengin reynsla hefur leitt það í ljós að þær reglur sem nú gilda um íbúakosningar mættu vera skýrari. Á þetta var m.a. bent í umsögn sambandsins til Alþingis um frumvarp til kosningalaga, sem varð að lögum á síðasta ári. Jafnframt hefur komið fram að þær kröfur sem gerðar eru til íbúakosninga á grundvelli núgildandi sveitarstjórnarlaga kunna að vera óþarflega miklar sem leitt hefur til þess að sveitarfélög nýta sér ekki þau úrræði sem sveitarstjórnarlögin bjóða til þess að kanna vilja íbúa, heldur halda þess í stað sérstakar kannanir.

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. 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.

Vert er að undirstrika að til þess að markmið frumvarpsins nái fram að ganga þarf að leggja áherslu á að Þjóðskrá þrói áfram kerfi sem haldi utan um rafrænar kosningar. Tryggja þarf stofnuninni fjármagn til þess verkefnis.

Samspil sveitarstjórnarlaga og kosningalaga.

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. Þessi almenna vísun til kosningalaga hefur í einhverjum tilvikum valdið túlkunarvanda við framkvæmd íbúakosninga.

Eins og rakið er í skýringum við frv. er markmið þess að einfalda og skýra þær reglur sem gilda um íbúakosningar sveitarfélaga. Sú leið sem er lögð til í 5. gr. a frumvarpsins er að lögfest verði almennt ákvæði sem gildi um allar tegundir íbúakosninga á vegum sveitarfélaga, sem verði 133. gr. laganna.

Meginreglan verður sú að slíkar kosningar fari fram á grundvelli reglna sem sveitarfélögin setja sér sjálf. Til að tryggja að gætt sé að grundvallaratriðum lýðræðislegra kosninga og að framkvæmd íbúakosninga og niðurstöður þeirra njóti trausts meðal íbúa sveitarfélaganna er lagt 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.

Sambandið er sammála þessari nálgun í frv.

Kosning í nefndir fyrir hluta sveitarfélags

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 að hafa að lögheimili í viðkomandi hluta sveitarfélagsins. Í skýringum er vísað til þess að í sveitarfélaginu Múlaþingi 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 frávík 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 efnum.

Sambandið gerir ekki athugasemd við þessa nálgun í frv. enda verður það áfram ákvörðun sveitarstjórnar í hverju tilviki hvernig kjörgengi verður háttað.

Kosningarréttur í íbúakosningum

Í frv. lagt til að sveitarstjórnnum verði veitt heimild til að lækka kosningaaldur 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.

Aður hafa verið lögð fyrir Alþingi frumvörp um að lækka kosningaldur almennt í sveitarstjórnarkosningum í 16 ár, án þess að þau hafi náð fram að ganga. Með frumvarpi þessu er gengið skemra en tillagan byggir engu að síður á sambærilegum sjónarmiðum.

Sambandið hefur lagst gegn því að kosningalögum verði breytt þannig að kosningaaldur í sveitarstjórnarkosningum og eftir atvikum einnig kjörgengi verði lækkað í 16 ár. Hefur sambandið talið eðlilegast að sama regla um kosningaaldur gildi í öllum kosningum og er sú afstaða óbreytt. Sú regla sem mælt er fyrir um í frv. er hins vegar byggð á því að það sé sveitarstjórn í hverju sveitarfélagi sem ákveði hvort 16 og 17 ára íbúar í sveitarfélaginu hafi þáttökurétt í íbúakosningu. Getur það mögulega farið eftir málefni sem kjósa á um hvort þessari heimild verði beitt.

Út frá þessum forsendum gerir sambandið ekki athugasemd við ákvæði 3. mgr. 5. gr. a. í frv.

Undirbúningur sameiningar sveitarfélaga

Í 4. gr. frv. eru lagðar 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. Hins vegar er í 1. gr. frv. lagt til að ákvörðun um að kjósa samstarfsnefnd vegna sameiningar sveitarfélaga þurfi tvær umræður í viðkomandi sveitarstjórnnum.

Sambandið er sammála því að ákvörðun sveitarstjórnar um að kjósa slíka samstarfsnefnd um undirbúning sameiningar sveitarfélaga er mikilvæg og rétt sé að hún komi tvisvar til umfjöllunar sveitarstjórna. Reynsla af undirbúningi sameiningarkosninga á þessu kjörtímabili gefur jafnframt tilefni til að styðja tillögu um að stytta frest til kynningar á tillögu um sameiningu sveitarfélaga og að fækka umræðu um slíka tillögu úr tveimur í eina.

Eins og fram kemur í skýringum er eðli sameiningarkosninga 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 eins og fram kemur í 4. gr.

Nýtt ákvæði um framkvæmd íbúakosninga

Í 5. gr. frv. er mælt fyrir um grundvallarreglur íbúakosninga sveitarfélaga en að hluta er ákvæðið tekið úr 107. gr. sveitarstjórnarlaga. Að áliti sambandsins er þessi framsetning í frv. til bóta og til þess fallin að auka skýrleika.

Mikilvægt er að undirbúningur að gerð reglugerðar á grundvelli þessa ákvæðis hefjist sem fyrst svo ekki verði tafir á framkvæmd íbúakosninga eftir samþykkt laganna.

Nýtt ákvæði um rafrænar íbúakosningar

Í 5. gr. b frumvarpsins er mælt fyrir um nýtt ákvæði, sem verður 134. gr. sveitarstjórnarlaga og fjallar um rafrænar íbúakosningar. Ákvæðið er sambærilegt bráðabirgðaákvæði 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 gildissvið ákvæðisins hefur verið rýmkað og tekur það nú til allra tegunda íbúakosninga, þ.m.t. sameiningarkosninga, 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 í greininni 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.

Sambandið tekur undir það sem fram kemur í almennum skýringum við frv. að einn veigamesti 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 efnunum 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.

Sambandið styður því framangreinda nálgun og væntir þess að Þjóðskrá verði tryggt fjármagn til að vinna að þróun kosningakerfis sem uppfylli lagakröfur. Verkefnið ætti að falla vel að áherslum í stefnu í málefnum sveitarfélaga um bættu aðkomu almennings að ákvarðanatöku og um stafræna þróun.

Lokaorð

Með vísan til framkominna ábendinga telur Samband íslenskra sveitarfélaga frumvarpið fela í sér nauðsynlegar breytingar á sveitarstjórnarlögum.

Mikilvægt er að frumvarpið verði að lögum á vorþingi til að eyða óvissu um framkvæmd íbúakosninga.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA



Karl Björnsson
framkvæmdastjóri