

## Íbúakosningar sveitarfélaga

Með lögum nr. 83/2022 voru gerðar breytingar á sveitarstjórnarlögum nr. 138/2011 sem sneru á þeim ákvæðum sem gilda um íbúakosningar sveitarfélaga. Íbúakosningar sveitarfélaga eru af þrennum toga:

1. Kosningar í nefnd sem fer með málefni fyrir hluta sveitarfélags og kosin er á grundvelli 138. gr. sveitarstjórnarlaga.
2. Íbúakosning um einstök málefni sveitarfélags, sbr. 107. gr. sveitarstjórnarlaga. Slíkar kosningar fara fram að frumkvæði sveitarstjórnar en geta einnig farið fram ef tiltekin fjöldi íbúa sveitarfélags krefst þess, sbr. 108. gr. sveitarstjórnarlaga. Slík kosning er ekki bindandi nema sveitarstjórn ákveði annað.
3. Sameiningarkosningar sveitarfélaga, sbr. 119. gr. sveitarstjórnarlaga.

Í sveitarstjórnarlögum var gert ráð fyrir að framangreindar kosningar færu fram á grundvelli kosningalaga eftir atvikum. Í framkvæmd reyndist tilvísunin skapa ákveðin vandkvæði. Í fyrsta lagi eru kosningalög þannig uppbyggð að þau taka til tiltekinna kosninga á landsvísu, þ.e. alþingiskosninga, sveitarstjórnarkosninga og þjóðaratkvæðagreiðslna. Eðli málsins samkvæmt fela lögin í sér stífar kröfur um framkvæmd slíkra kosninga enda um að ræða grundvöll fyrir lýðræðislega stjórnskipan. Sömu sjónarmið eiga ekki endilega við um íbúakosningar sveitarfélaga, sérstaklega þegar á það er horft að íbúakosningar sveitarfélaga um einstök málefni eru almennt ekki bindandi. Í öðru lagi var tilvísun sveitarstjórnarlaga í kosningalög ekki nægilega skýr og óljóst hefur verið hvaða ákvæði kosningalaga áttu nákvæmlega við íbúakosningar sveitarfélaga. Í þriðja lagi leiddi tilvísunin til þess að íbúakosningar sveitarfélaga heyrðu undir tvö ráðuneyti og óvissa var um leiðbeiningar- og yfirstjórnarhlutverk ráðuneytanna við framkvæmd kosninganna.

Af þessum ástæðum samþykkti Alþingi lög nr. 84/2022 um breytingar á sveitarstjórnarlögum þar sem ákvæðum laganna um íbúakosningar var breytt. Fólst breytingin í því að íbúakosningar sveitarfélaga fara nú eftir reglum sem sveitarfélög setja sér í stað kosningalaga. Til þess að tryggja að framkvæmd íbúakosninga uppfylli skilyrði um lýðræðislegar kosningar ber ráðuneyti sveitarstjórnarmála, að höfðu samráði við landskjörstjórn, að setja reglugerð með nánari leiðbeiningum um hvaða reglur sveitarfélög setja sér um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag íbúakosninga. Hins vegar er áfram gert ráð fyrir því að kosningaréttur til íbúakosninga og reglur um kjörskrá fari eftir ákvæðum kosningalaga.

Í drögum að reglugerð sem ráðuneytið hefur undirbúið í samvinnu við starfsfólk landskjörstjórnar og dómismálaráðuneytið, er að finna þau lágmarksatriði sem fram þurfa að koma reglum sveitarfélaga.

Markmið reglugerðarinnar er annars vegar að veita skýra leiðsögn um þær reglur sveitarfélaga sem þurfa að gilda um íbúakosningar og hins vegar tryggja að traust ríki um slíkar kosningar og gæta að því að allir íbúar geti notið kosningaréttar síns. Með reglugerðinni er einnig reynt að draga úr umfangi og kostnaði við íbúakosningar eins og hægt er og veita sveitarfélögum nægilegt svigrúm til að haga slíkum kosningum eftir því sem þau telja heppilegast til að leiða fram lýðræðislegan vilja íbúa þeirra.

Einn viðamesti hluti kosninga sem fram fara skv. kosningalögum er utankjörfundar- atkvæðagreiðsla en slík atkvæðagreiðsla fer fram hjá öllum sýslumönnum á landinu og

sendiráðum. Til þess að minnka umfang íbúakosninga er gert ráð fyrir því í reglugerðardrögunum að atkvæðagreiðsla fari ekki fram á kjörfundi eða utan kjörfundar með sama hætti og kveðið er á um í kosningalögum heldur fer atkvæðagreiðslan fram á sérstökum kjörstað.

Hins vegar er ljóst að reglur sveitarfélaga þurfa að gera ráð fyrir að íbúar sveitarfélags sem eru með kosningarétt eiga ekki alltaf tæk á því að kjósa innan sveitarfélagsins. Hér má nefna námsmenn búsettir á hinum Norðurlöndunum hafi þeir sótt sérstaklega um að komast á kjörskrá, aðilar sem hafa skráð lögheimili í sveitarfélagi en eru búsettir erlendis á grundvelli 9., 10., og 11. gr. lögheimilis- og aðseturslaga, nr. 80/2018, fangar o.fl. Er því nauðsynlegt að haga reglum um íbúakosningar með þeim hætti að framangreindir aðilar eigi möguleika á að nýta atkvæðarétt sinn komist þeir ekki á kjörstað.

Í reglugerðardrögunum er því gert ráð fyrir tvennum veigamiklum breytingum á framkvæmd íbúakosninga í samanburði við hefðbundnar kosningar skv. kosningalögum. Annars vegar er gert ráð fyrir að kosning fari ekki lengur fram á tilteknum kjördegi. Í stað þess fer kosning fram á tilteknu tímabili sem má minnst vera tvær vikur og mest fjórar vikur. Kjörstjórn ákveður kjörstaði og skal a.m.k. einn kjörstaður vera með reglulegum opnunartíma meðan á kosningu stendur, t.d. skrifstofa sveitarfélagsins. Hins vegar er gert ráð fyrir að sveitarfélög bjóði upp á að kjósendur geti greitt atkvæði sitt með pósti og er framkvæmd póstkosningar nánar lýst í reglugerðinni.

Meðal atriða sem fram koma í reglugerðinni:

### **Stjórnsýsla kosninga**

Gert er ráð fyrir að sveitarfélög kjósi sérstaka kjörstjórn sem annast framkvæmd kosninga. Heimilt er að ákveða að yfirkjörstjórn sem kosin er skv. kosningalögum taki við þessu hlutverki.

### **Prentuð kjörskrá**

Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá getur stofnunin ekki boðið upp á hugbúnaðarkerfi með rafrænni kjörskrá eða möguleikunum til að halda utan um kosningu. Er því óhjákvæmilegt að kosning fari fram með prentaðri kjörskrá.

### **Framkvæmd kosninga**

Samkvæmt reglugerðinni skal kosning fara fram á a.m.k. tveggja vikna tímabili og mest fjögurra vikna tímabili. Hafa skal einn kjörstað með reglulegan opnunartíma, t.d. skrifstofu sveitarfélagsins. Heimilt er að opna fleiri kjörstaði með tímabundnum opnunartímum. Þar sem íbúakosning getur eingöngu farið fram með prentaðri kjörskrá, er óhjákvæmilegt að skipta sveitarfélagi í kjördeildir ef opna á fleiri en einn kjörstað.

Reglugerðin gerir ráð fyrir því að á þeim kjörstað sem hefur reglulegan opnunartíma meðan á kosningu stendur munu allar kjördeildir geta kosið. Ef opna á kjörstað tímabundið fyrir tiltekna kjördeild verður hins vegar ekki hægt að kjósa í viðkomandi kjördeild á kjörstaðnum sem er með reglulega opnunartímum, á þeim tíma sem kjörstaðurinn með tímabundna opnunartímum er opinn.

Sem dæmi er sveitarfélag X með þrjá þéttbýliskjarna, A, B og C. Ákveðið er að íbúakosningar standi yfir í tvær vikur og kjörstaður með reglulegan opnunartíma meðan á kosningu stendur er í stærsta þéttbýliskjarnanum A. Sveitarfélagið ákveður þrjár kjördeildir fyrir A, B og C og kjósendur í öllum kjördeildum geta kosið á kjörstað sem er í A meðan það er eini

kjörstaðurinn sem er opin. Til að auka aðgengi að kosningum, ákveður sveitarfélagið að opna kjörstaði í B í 2 daga og 2 daga í C. Á meðan kjörstaðir eru opnir í B og C geta þeir sem eru í kjördeild B og C eingöngu kosið í þeim kjördeildum.

Reglugerðin gerir ráð fyrir að mælt sé fyrir um í reglum sveitarfélagsins um íbúakosningar hvort að sveitarstjórn, byggðaráð eða kjörstjórn ákveði kjörstaði og opnunartíma þeirra.

### **Póstkosning**

Póstkosning getur farið fram með tvennum hætti. Annað hvort óskar kjósandi eftir að atkvæði sé sent til hans með pósti eða hann nálgast atkvæði á island.is. Ef atkvæði er sent til hans í pósti fær hann sent atkvæði, atkvæðisumslag og sendiumslag ásamt fylgibréfi. Kjósandi merkir atkvæðið, setur það í atkvæðisumslag og síðan í sendiumslagið. Á fylgibréfinu votta tveir aðilar að kjósandi hafi kosið í einrúmi og lagt atkvæðið í atkvæðisumslagið. Ef kjósandi sækir kjörgögnin á island.is staðfestir kjósandi á fylgibréfi að hann hafi kosið. Í báðum tilvikum ber kjósandi ábyrgð á að koma atkvæði sínu til kjörstjórnar.

Það er ekki skylda fyrir sveitarfélag að bjóða upp á póstkosningu ef kosning er ráðgefandi, en þá skal tímabil atkvæðagreiðslu vera a.m.k. 3 vikur.

### **Kosning í heimastjórnir**

Samkvæmt reglugerðinni fær sveitarstjórn mikið svigrúm til að ákveða kosningu í heimastjórn. Heimilt er að ákveða að fram fari hlutfallskosning, óbundin kosning, persónukjör eða hver sú tegund af kosningu sem sveitarstjórn telur heppilegasta.

### **Kosning fyrir hluta sveitarfélags**

Í reglugerðinni eru veittar heimildir fyrir sveitarstjórn til að halda íbúakosningu fyrir hluta sveitarfélags.

### **Atkvæðagreiðsla á heilbrigðistofnunum og heimakosning**

Almennt er gert ráð fyrir að sveitarfélög þurfi að hafa atkvæðagreiðslu á heilbrigðistofnunum, stofnunum fyrir fatlað fólk og fangelsum sem staðsett eru innan sveitarfélagsins.

### **Varðveisla kjörgagna, aðstoðarmenn og framkvæmd talningar**

Í ljósi þess trausts sem verður að ríkja um kosningar sem fram fara á vegum sveitarfélaga og mikilvægi þess að allir íbúar hafi möguleika á að njóta kosningaréttar síns, er í reglugerðardrögunum mælt fyrir um ítarlegar reglur um varðveislu kjörgagna, aðstoðarmenn og framkvæmd talningar. Er því gert ráð fyrir að sambærilegar reglur gildi um þessi atriði og kveðið er á um í kosningalögum. Ef um er að ræða ráðgefandi kosningu geta sveitarstjórnir sett sér aðrar reglur um framkvæmd talningar en fram koma í reglugerð ráðuneytisins.

### **Reglur um kjörskrá**

Í sveitarstjórnarlögum er gert ráð fyrir að reglur um kjörskrá vegna íbúakosninga skuli fara eftir kosningalögum. Það felur í sér að minna svigrúm er hægt að veita varðandi tímasetningar í tengslum við íbúakosningar. Til að mynda getur atkvæðagreiðsla ekki hafist fyrr en 36 dögum eftir að kosning er auglýst. Þá er þörf á því að sveitarfélög tilkynni sérstaklega um að íbúakosning sé fyrirhuguð a.m.k. 10 dögum áður en boðið er til kosninga til að gætt sé að þeim frestum sem kveðið er á um í kosningalögum varðandi kjörskrá.

## **Aldur kjósanda og leiðréttingar á kjörskrá**

Í ljósi þess að kosning fer fram á ákveðnu tímabili en ekki á tilteknum kjördegi kveður reglugerðin á um nokkur atriði til að koma í veg fyrir vafaatriði við framkvæmd kosninga. Til að mynda kemur fram í reglugerðinni að miða skal við aldur kjósanda á síðasta degi kosningar. Þá verður ekki hægt að leiðrétta kjörskrá eftir að kosning er hafin. Sem dæmi þá munu þau sem flytja í sveitarfélagið ekki öðlast kosningarétt ef kosning er hafin, þótt hún fari fram á fjögurra vikna tímabili. Sama ætti við ef kjósandi fellur frá, sem þegar hefur greitt atkvæði sitt. Er atkvæði hans talið engu að síður, öfugt við það sem á við þegar kjósandi kys í utankjörfundaratkvæðagreiðslu við hefðbundnar kosningar.

## **Fyrirmynd af reglum sveitarfélags um íbúakosningar**

Í viðauka við reglugerðardrögin er að finna fyrirmynd af reglum sveitarfélags um íbúakosningar.