

Frumvarp til laga

um breytingu á sveitarstjórnarlögum, nr. 138/2011, með síðari breytingum (heimild til rafrænna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár).

(Lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012–2013.)

1. gr.

Við löggin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða er hljóðar svo:

Í þeim tilgangi að styðja við framkvæmd rafræns lýðræðis í sveitarfélögum getur ráðherra heimilað, að beiðni viðkomandi sveitarstjórnar, að íbúakosning á grundvelli X. kafla sveitarstjórnarlaga fari eingöngu fram með rafrænum hætti og að kjörskrá vegna íbúakosninga verði rafræn.

Ráðuneytið skal í reglugerð mæla nánar fyrir um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag rafrænna kosninga og gerð rafrænnar kjörskrár, þ. á m. um gerð og notkun rafrænnar kjörskrár, viðmiðunardag kjörskrár, auglýsingu um kjörskrá og heimild til breytingar á henni, um skipan og starfhætti kjörstjórna, meðferð kjörgagna, tímafresti, öryggi við framkvæmd sem tryggir leynd kosninga, gerð kosningakerfa, dulkóðun og framkvæmd öryggisúttektar, kröfur til auðkenningar, framkvæmd talningar, kosningakætur og eyðingu gagna úr kosningakerfum að afloknum kosningum. Að öðru leyti gilda ákvæði 107. gr. um framkvæmd rafrænna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár.

Í reglugerðinni skal einnig mælt fyrir um hlutverk Þjóðskrár Íslands þ. á m. um gerð og umsjón vefsvæðis, auðkenningu, uppfléttingu í þjóðskrá og talningu. Þjóðskrá Íslands er heimilt að taka gjald í samræmi við gjaldskrá stofnunarinnar fyrir þá þjónustu sem stofnunin veitir vegna undirbúnings og framkvæmdar rafrænna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár skv. 1. mgr. og rafrænna undirskriftasafnana skv. 108. gr.

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

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

2. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2013 og gilda til 31. maí 2018.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I.

Frumvarp þetta er samið á vegum innanríkisráðuneytisins. Með frumvarpinu er lagt til að ráðherra geti heimilað sveitarfélögum, að beiðni þeirra, að íbúakosning fari eingöngu fram með rafrænum hætti og að kjörskrá vegna íbúakosninga verði rafræn.

Frumvarp þetta snertir öll sveitarfélög landsins enda er markmið þess m.a. að þróa tæki eða aðferðir til þess að auðvelda sveitarfélögum að kanna vilja íbúa þeirra til ýmissa mála, en um leið snertir frumvarpið íbúa þessara sömu sveitarfélaga þar sem því er ætlað að auðvelda þeim að hafa áhrif á stjórnun og stefnumótun sveitarfélaganna. Við gerð frumvarpsins var litið til nágrannalanda okkar, sérstaklega Noregs, og reynsla þeirra í þessu efni skoðuð. Auk þess var hliðsjón höfð af þeim skýrslum og gögnum, sem unnin hafa verið hér á landi, varðandi rafrænt lýðræði. Frumvarpið var unnið í góðri samvinnu við Samband íslenskra sveitarfélaga og Þjóðskrá Íslands.

Í mars 2011 skipaði innanríkisráðherra nefnd sem hafði það hlutverk að vinna að frekari eflingu sveitarstjórnarstigsins. Nefndin fjallaði um stöðu verkefna sem miða að því að efla sveitarstjórnarstigið, verkefni sem hafa verið í vinnslu á vettvangi stjórnvalda og Sambands íslenskra sveitarfélaga. Meðal þess sem nefndin fjallaði um voru áherslur á aukið íbúalýðræði og nýjar leiðir í þeim málum og rafræn stjórnsýsla. Í febrúar 2012 skilaði nefndin af sér skýrslu með 23 tillögum um aðgerðir til að efla sveitarstjórnarstigið. Níu þessara tillagna taka til atriða er varða rafræna stjórnsýslu og lýðræði og er þar m.a. lagt til að innanríkisráðuneytið hafi forgöngu um, í samvinnu við sveitarstjórnarstigið, að greiða fyrir rafrænni framkvæmd undirskriftasafnana, skoðanakannana, íbúakosninga og annarra rafrænna þátttökmöguleika almennings og að hafist verði handa við tilraunaverkefni í framkvæmd undirskriftasafnana, skoðanakannana og fleiri þátta í þeim tilgangi að byggja upp þekkingu opinberra aðila og efla traust almennings á slíkri framkvæmd.¹

Í kjölfar nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins skipaði innanríkisráðherra stýrihóp um rafræna stjórnsýslu og lýðræði. Stýrihópurinn hóf störf í júní 2012 og var honum ætlað að vinna úr tillögum nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins sem lutu að rafrænni stjórnsýslu og lýðræði fyrir hið opinbera. Helstu áherslur stýrihópsins eru m.a. að auðvelda almenningi notkun rafrænnar stjórnsýslu og rafrænna möguleika í lýðræðismálum. Í verkefnislýsingu stýrihópsins má sjá helstu umfjöllunarefni hans og þar kemur m.a. fram að hópurinn muni fjalla um breytingar á ákvæðum kosningalaga er varða rafræna kjörskrá, rafrænar undirskriftasafnanir og íbúakosningar. Þróun rafrænna lausna sem ríki og sveitarfélög geti nýtt sér m.a. fyrir undirskriftasafnanir, íbúakannanir og atkvæðagreiðslur af ýmsu tagi.²

Upplýsingatæknin hefur leitt af sér ótal nýja möguleika til þessa að efla og auka lýðræði. Aukin tækni hefur haft það í för með sér að aðgengi að opinberum upplýsingum hefur stóraukist. Ríki og sveitarfélög hafa í auknum mæli birt skjöl og veitt almenningi aðgengi að opinberum upplýsingum í gegnum vefinn. Gagnsæi skapast af auknu aðgengi og einfaldleika stjórnsýslunnar sem gefur íbúum aukna tilfinningu fyrir því að þeir skilji og sjái fyrir sér vinnsluferli mála. Með aukinni áherslu ríkis og sveitarfélaga á rafræna stjórnsýslu hefur þjónustustig batnað, m.a. vegna þess að vinnsluáðferðir hafa verið endurnýjaðar og staðlaðar.

Í skýrslu Hagstofu Íslands frá október 2012 kemur fram að tölur séu á 96% heimila og

¹ <http://www.samband.is/media/landsting-2012/Skilagrein-og-tillogur-efling-svstjst.pdf>

² <http://www.innanrikisraduneyti.is/verkefni/yfirlit/servefni/nuverandi-verkefni/rafraen-stjornsysla-og-lydraedi/>

aðgangur að neti sé á 95% heimila. Þá teljast 96% landsmanna til netnotenda. Samkvæmt þessum tölum frá Hagstofu Íslands er aðgengi Íslendinga að nettengdum tölvum með því hæsta sem þekktist í heiminum.³

II.

Tilfni þeirra lagabreytinga sem frumvarpið hefur í för með sér er m.a. að koma til móts við tillögur nefndar um eflingu sveitarstjórnarstigsins um aukna möguleika á rafrænni framkvæmd í íbúakosningum og styðja við þróun rafræns lýðræðis í sveitarfélögum. Með aukinni tækni hefur krafan um rafrænar kosningar orðið sífellt háværari í samfélaginu en með þeim væri hægt að ná fram sparnaði og hagræðingu, bæði fyrir hið opinbera sem og kjósendur. Markmið lagasetningarinnar er m.a. að efla rafrænt lýðræði og lýðræðisþátttöku íbúa. Þegar talað er um rafrænt lýðræði er átt við notkun rafrænnar samskiptatækni svo sem netsins í lýðræðislegu ferli. Með lýðræðisþátttöku íbúa er átt við þær ólíku leiðir sem almenningur getur farið til þess að taka þátt í stjórn málaumræðu og hafa áhrif á ákvarðanir stjórnvalda, s.s. undirskriftasafnanir, skoðanakannanir eða íbúakosningar. Markmiðið er ekki síður að þróa tæki eða aðferðir til þess að auðvelda sveitarfélögum að kanna vilja íbúa þeirra til ýmissa mála og um leið að auðvelda íbúum að hafa áhrif á stjórnun og stefnumótun sveitarfélagsins. Með lagasetningunni er leitast við að tryggja að framangreind markmið náist án mikils kostnaðar fyrir sveitarfélög og um leið greiða fyrir framkvæmd almennra kosninga með rafrænum hætti. Þannig skapast þekking hjá opinberum aðilum og traust almennings eykst á slíkri framkvæmd.

X. kafli sveitarstjórnarlaga ber heitið „Samráð við íbúa“. Er um nýjan kafla að ræða en ekki var að finna sambærileg ákvæði í eldri lögum. Í kaflanum eru settar fram leiðbeinandi reglur um samráð en ekki fastbundið hvernig það skuli fara fram. Sveitarstjórnnum er þannig eftirlátið að meta hvaða leiðir þær vilja fara til þess að virkja þátttöku íbúanna varðandi samráð.

Það að sveitarstjórnir geti valið að íbúakosningar, sem fram fara skv. sveitarstjórnarlögum, fari eingöngu fram með rafrænum hætti er liður í þeirri þróun sem skýrlega kemur fram í X. kafla sveitarstjórnarlaga um að svigrúmið og valið í þessu efni sé hjá sveitarstjórn enda um heimildarákvæði er að ræða. Með frumvarpinu er sveitarstjórnnum skapað svigrúm til þess að meta hvaða leið þær telja besta til þess að virkja samráð sitt við íbúa, þ.e. hvort þær vilja halda sig við þá hefðbundnu framkvæmd sem kveðið er á um í X. kafla sveitarstjórnarlaga eða nýta sér heimild frumvarpsins til rafrænna kosninga.

Frumvarpið fellur vel að stefnuninni um upplýsingasamfélagið Netríkið Ísland, þar sem eitt af markmiðunum er m.a. að auka möguleika fólks til lýðræðislegrar þátttöku og samskipta við opinbera aðila og gera tilraunir með rafrænar kosningar á sveitarstjórnarstigi.⁴

Verði frumvarpið að lögum mun það leiða til nokkurs kostnaðar s.s. vegna undirbúnings, innleiðingar og útfærslu tæknilegra atriða en gert er ráð fyrir að kostnaði verði mætt m.a. með fjárveitingum frá ríkinu sem falla undir verkefni á sviði upplýsingasamfélagsins.

Um tímabundið þróunarverkefni er að ræða sem ætlað er að ná yfir rúmlega fimm ára tímabil, þ.e. frá 1. janúar 2013 til 31. maí 2018. Sveitarstjórnarkosningar fara fram vorið 2014 og mun verkefnið því taka til a.m.k. eins heils kjörtímabils en ráðgert er að á þeim tíma verði byggð upp þekking opinberra aðila á rafrænu lýðræði í sveitarfélögum sem unnt er að

³ <https://hagstofa.is/lisalib/getfile.aspx?ItemID=14251>

⁴ http://www.ut.is/media/Skyrslur/Stefnuskjal_2,5.pdf

nýta til frekari þróunar rafræns samráðs og lýðræðis bæði við stjórnun og ákvarðanatöku í sveitarfélögum sem og á landsvísu. Þá mun verkefnið jafnframt efla traust almennings á rafrænu lýðræði og vera skref í þá átt að greiða fyrir innleiðingu þess hér á landi.

Gert er ráð fyrir að lögini taki gildi 1. janúar 2013 en ljóst er að rafrænar íbúakosningar munu ekki geta hafist fyrir en reglugerð þar að lútandi hefur verið samin og fundin lausn á tæknilegum framkvæmdaatriðum. Gert er ráð fyrir að ráðherra skipi þegar ráðgjafarnefnd skv. 5. mgr. 1. gr. sem muni vinna að innleiðingu og undirbúningi verkefnisins og leita eftir sveitarfélögum til að taka þátt í því þróunarverkefni á sviði rafræns lýðræðis í sveitarfélögum sem í frumvarpinu felst.

III.

Í frumvarpinu er lagt til að ráðherra geti heimilað, að beiðni viðkomandi sveitarstjórnar, að íbúakosning á grundvelli X. kafla sveitarstjórnarlaga, nr. 138/2011, fari eingöngu fram með rafrænum hætti og eða kjörskrá vegna íbúakosninga verði rafræn. Jafnframt er lagt til að nánari útfærsla þessara atriða verði í reglugerð.

Íbúakosning skv. X. kafla sveitarstjórnarlaga getur annars vegar farið fram að frumkvæði sveitarstjórnar á grundvelli 107. gr. sveitarstjórnarlaga og hins vegar skv. 2. mgr. 108. gr. laganna ef tiltekinn fjöldi kosningarbærra manna í viðkomandi sveitarfélagi óskar eftir almennri atkvæðagreiðslu. Í athugasemdum við X. kafla sveitarstjórnarlaga kemur fram að ætlunin sé að veita sveitarfélögum verulegt sjálfdæmi um hvernig þau standi að samráði við íbúa og er sérstaklega nefnt að á því skuli ekki vera of miklar hömlur.

Ljóst er að nauðsynlegt er að víkja að einhverju leyti frá þeirri formfestu varðandi undirbúning og framkvæmd kosninga, sem lög um kosningar til sveitarstjórna, nr. 5/1998, gera kröfu um, varðandi innleiðingu rafrænna aðferða við framkvæmd íbúakosninga. Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að í reglugerð verði tiltekið og útfært nánar hvaða meginsjónarmið þurfa að vera uppfyllt til þess að rafrænar íbúakosningar geti farið fram. Ávallt þarf að liggja fyrir rafræn kjörskrá og hvernig auðkenningu og kosningakerfum skuli háttáð. Þá þarf að vera tryggt að kosning sé leynileg, opin og lýðræðisleg og að lokum þarf að vera tryggt að talning og úrvinnsla niðurstaðna kosninga uppfylli kröfur um áreiðanleika og öryggi. Að öðru leyti gilda ákvæði 107. gr. sveitarstjórnarlaga um framkvæmd rafrænna íbúakosninga og gerð rafrænnar kjörskrár. Þannig eiga rétt til þátttöku í atkvæðagreiðslu þeir sem kosningararrétt eiga í sveitarfélaginu skv. lögum um kosningar til sveitarstjórna og atkvæðagreiðslan er ráðgefandi nema sveitarstjórn ákveði annað.

Þá er rétt að áréttu að X. kafla sveitarstjórnarlaga veitir nokkuð skýrar línur um hvaða málefni mögulegt er að halda íbúakosningu. Tilgangur kaflans er, eins og segir í athugasemdum við hann, að setja leiðbeinandi reglur um ákveðnar leiðir til samráðs sem sveitarstjórnir geta þá á hverjum tíma nýtt við slíkt samráð. Í athugasemdunum segir ennfremur: „Hvaða leið nákvæmlega er valin til að tryggja slíka samstöðu hverju sinni eða hvaða hugmyndafræði ber að leggja til grundvallar um það samráð hverju sinni er hins vegar ekki bundið í fastan lagaramma⁵.“ Með íbúakosningu er átt við almenna atkvæðagreiðslu um málefni sveitarfélags en atkvæðagreiðsla sem sveitarstjórn efnir til í sveitarfélaginu getur skv. 107. gr. sveitarstjórnarlaga ekki bundið hendur sveitarstjórna sem síðar eru kosnar. Slíkar ákvarðanir geta þó auðvitað haft áhrif á aðstæður, sem síðari sveitarstjórn þarf að takast á við, líkt og gildir um aðrar ákvarðanir sem sveitarstjórn tekur. Því er jafnframt komið svo við

⁵ <http://www.althingi.is/altext/139/s/1250.html>

Í sveitarstjórnarlögum að sérhver sveitarstjórn getur ákveðið hvort hendur hennar verði bundnar af niðurstöðu atkvæðagreiðslu, enda hefur sveitarstjórnin sjálf forræði á því hvaða spurning er lögð undir atkvæði. Hverfandi hætta er talin á því að niðurstaða íbúakosninga gangi gegn heimildum sveitarfélaga að lögum. Sá eðlismunur er þannig á íbúakosningum og almennum kosningum að íbúakosningar eru fyrst og fremst ráðgefandi en niðurstaðan verður ekki bindandi nema sveitarstjórn ákveði það sérstaklega.

Áður en íbúakosning getur farið fram þarf kjörskrá að liggja fyrir. Samkvæmt lögum hefur Þjóðskrá Íslands það hlutverk að gefa út kjörskrárstofna sem kjörskrár byggjast á og er ekki gert ráð fyrir að breyta því hvort sem kjörskrá er rafræn eða ekki. Kjörskrá er ávallt miðuð við ákveðna einstaklinga eftir nánar tilteknum forsendum miðað við skráningu lögheimilis á ákveðnum degi (viðmiðunardegi) fyrir kjördag.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir því að í reglugerð verði nánar kveðið á um tæknilega útfærslu íbúakosninga. Í því sambandi verður litið til þeirra krafna sem gerðar eru á alþjóðavettvangi til rafrænna kosninga og þeirrar þróunar sem hefur orðið á þeim vettvangi. Auðkenning kjósanda og umsjón kosningakerfanna verður hjá Þjóðskrá Íslands. Samhliða mun Þjóðskrá Íslands vinna að þróun og uppbyggingu á nýju auðkenningarkerfi.

Atkvæði greitt í heimahúsi eða annars staðar þar sem kjósandi hefur skráð sig inn á viðeigandi vefsvæði telst uppfylla skilyrði um nafnleynd, þ.e. að kosning sé leynileg, sbr. umfjöllun síðar. Kjósanda er heimilt að greiða atkvæði eins oft og hann óskar á þeim tíma sem atkvæðagreiðsla stendur. Þá þarf að gera ráð fyrir því að sveitarfélög komi upp aðstöðu á opinberum stöðum þar sem hægt verður að kjósa rafrænt, svo sem á bókasöfnum eða á skrifstofum sveitarfélaga, og að þar verði einnig unnt að fá tæknilega og framkvæmdarlega aðstoð við atkvæðagreiðsluna. Þannig yrði hugað að þörfum og aðstæðum allra kjósenda.

Ekki þykir nauðsynlegt að gera ráð fyrir utankjörfundaratkvæðagreiðslu þar sem íbúakosning mundi ávallt standa í einhverja daga. Rafræn kosning hefur einmitt þann kost að vera ekki einskorðuð við kjörstað á einhverjum ákveðnum stað heldur getur kjósandi greitt atkvæði sitt hvar sem er eða í raun þar sem hann hefur aðgang að netsambandi. Þessi sveigjanleiki kemur einnig til móts við þá sem af líkamlegum eða andlegum ástæðum eiga erfitt með að komast á kjörstað og má ætla að þeir sem dveljast á öldrunarstofnunum eða dvalarheimilum muni geta átt þess kost að greiða atkvæði sitt á þeim stöðum.

IV.

Þegar heimild fyrir þróunarverkefni um rafrænar íbúakosningar hefur fengist mundu sveitarfélög geta hafið undirbúning og haldið rafrænar íbúakosningar. Þá verður til mikilvæg reynsla og þekking til framtíðar bæði hjá Þjóðskrá Íslands sem og sveitarfélögum landsins.

Til þess að rafrænar íbúakosningar geti orðið að veruleika þurfa ýmis atriði, er varða kosningaframkvæmdina og öryggi hennar, að vera uppfyllt. Telja verður að þar sem kosningalöggjöfin er ekki í einum lögum sé óráðlegt að innleiða eða heimila almennar rafrænar kosningar hér á landi fyrr en að lokinni endurskoðun þeirra laga. Auk þess þarf að huga að mörgum tæknilegum atriðum s.s. útbreiðslu rafrænna auðkenninga og hugsanleg vandamál tengd nettengingum, en forsenda fyrir notkun rafrænnar kjörskrár og rafrænum kosningum er traust netsamband. Jafnframt þarf að tryggja nægilega þekkingu allra þeirra sem að kosningum koma. Hér á eftir verður tæpt á helstu atriðum sem nauðsynleg eru til að tryggja öryggi og góða framkvæmd við rafrænar íbúakosningar.

Til að tryggja leynd og öryggi kosninganna er nauðsynlegt að kjósendur geti kosið óáreittir án þess að vera undir utanaðkomandi áhrifum, þvingunum eða þrýstingi. Það er grund-

vallaratriði í lýðræðissamfélögum að atkvæðagreiðsla við kosningar sé leynileg. Til þess að tryggja þetta eiga kjósendur kost á að kjósa oftast en einu sinni en sú regla mun viðhöfð að síðasta greidda atkvæði gildir. Við rafrænar kosningar þarf kjósandi að skrá sig inn með rafrænni auðkenningu sem uppfyllir tiltekið öryggisstig. Hvorki utanaðkomandi aðilar né stjórnvöld eiga að hafa möguleika á að finna út hvernig einstaka kjósandi kaus. Að þessu leyti þarf því að gera miklar kröfur til kosningakerfanna um að ekki sé hægt að rekja uppruna atkvæðis eða safna upplýsingum um hvernig tilteknir aðilar höguðu atkvæði sínu, né heldur eiga utanaðkomandi, kosningakerfin eða stjórnvöld að geta breytt atkvæði.

V.

Evrópuráðið gaf árið 2004 út tilmæli með leiðbeiningum fyrir rafrænar kosningar.⁶ Norðmenn nýttu sér þessar leiðbeiningar Evrópuráðsins við regluverk vegna tilraunaverkefnis, e-valg 2011 prosjektet⁷, um rafrænar kosningar 2011 sem nánar er fjallað um hér á eftir. Leiðbeiningar Evrópuráðsins fjalla almennt um þær kröfur sem gerðar eru til lagalegra, framkvæmdarlegra og tæknilegra staðla við kosningar.

Í Noregi háttar þannig til að þar gildir einn og sami lagabálkurinn um kosningar til þings, fylkisstjórna og sveitarstjórna. Í 15. kafla norsku laganna er að finna lagaheimild fyrir því að kosningar, aðrar en kosningar til Stórþingsins, megi halda í tilraunaskyni með öðrum hætti en segir til um í kosningalögum. Það er undir sveitarfélögum eða fylkjum komið að óska eftir því við konung að halda kosningar með öðrum hætti en kosningalögin segja til um. Tilgangur lagaheimildarinnar er m.a. að bjóða upp á leiðir sem stuðla að framförum og nýjungum í kosningarframkvæmd. Kosningar í tilraunaskyni mynda reynslu og geta veitt svör við því hvort virkileg þörf sé á breytingum. Tilraunirnar geta m.a. verið í formi rafrænna kosninga eða lækun kosningaaldurs. Lagaheimildinni er einnig ætlað að auka áhuga íbúa á kosningum og íbúalýðræði.⁸

Nánari útfærslu á verkefninu í Noregi er að finna í reglugerð um tilraunaverkefni um kosningar með rafrænum hætti. Við umræddar tilraunakosningar til sveitarstjórna 2011 voru valin tíu sveitarfélög úr hópi umsækjenda til reynslu fyrir rafrænar kosningar. Í kosningunum var gerð tilraun með rafræna utankjörfundaratkvæðagreiðslu, rafræna kjörskrá, rafræna kjörstaði og nýja kjörseðla. Kosningarnar voru þó ekki alfarið rafrænar heldur eingöngu viðbót við pappírsaðferðina.

Reynsla Norðmanna af tilraunasveitarfélögum tíu er m.a. sú að hún hafði lítil áhrif á kosningabátttöku almennings. Það ber þó að hafa í huga að niðurstöðurnar taka eingöngu til tilraunakosninga í tíu sveitarfélögum og ekki er hægt að fullyrða um áhrif þeirra til lengri tíma. Möguleiki á rafrænni þátttöku jók ekki kosningabátttöku, þeir sem tóku þátt rafrænt hefðu tekið þátt þótt rafræni möguleikinn hefði ekki verið til staðar.⁹

Í ljós kom að kjósendur voru almennt mjög ánægðir með tilraunaverkefnið og var það niðurstaða norskra stjórnvalda að rafræn kosning hefði aukið aðgengi þeirra sem kusu. Kerfið á að vera öllum aðgengilegt og því var aðgengi fatlaðra skoðað sérstaklega, þ.e. hvort rafræn

⁶ Recommendation Rec (2004) 11: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=778189&Site=CM&BackColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383>

⁷ <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/prosjekter/e-valg-2011-prosjektet.html?id=597658>

⁸ http://www.regjeringen.no/upload/KRD/Kampanjer/valgportal/valgmedarbeidere/Valghandbok/Valghandboken_01072011_Engelsk.pdf

⁹ <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/prosjekter/e-vote-2011-project/evaluations-of-the-e-voting-trials/evaluation-of-the-e-voting-trials-in-201/summary-of-the-isf-report.html?id=685824>

kosning auðveldaði fötluðum að nýta kosningarétt sinn. Í ljós kom að kerfið var óaðgengilegt fyrir ákveðinn hóp fatlaðra sem m.a. áttu í erfiðleikum með að tengjast kerfinu. Það jákvæða við kerfið var möguleikinn á að kjósa án hjálpar og að vera laus við stress og tímapressu.¹⁰ Þess má geta að Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu gerði úttekt á norska tilraunaverkefningu sem þótti það heppnast vel.¹¹

Við gerð reglugerðar um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag íbúakosninga samkvæmt þeim tillögum, sem settar eru fram í þessu frumvarpi, verður stuðst við tillögur Evrópuráðsins um rafrænar kosningar.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

1. gr.

Í 1. mgr. ákvæðisins er lagt til að ráðherra geti heimilað, að beiðni viðkomandi sveitarstjórnar, að íbúakosning á grundvelli X. kafla sveitarstjórnarlaga fari eingöngu fram með rafrænum hætti og eða kjörskrá vegna íbúakosninga verði rafræn. Skilyrði er að ráðherra berist beiðni um slíkt frá viðkomandi sveitarstjórn. Ráðherra metur hvort heimild til að víkja frá X. kafla laganna sé veitt og við það mat ber að hafa tilgang ákvæðisins að leiðarljósi sem er að styðja við rafræna þróun lýðræðis í sveitarfélögum.

Hvorki í sveitarstjórnarlögum né í lögum um kosningar til sveitarstjórna er gert ráð fyrir að um rafrænt fyrirkomulag geti verið að ræða og því nauðsynlegt að kveðið sé á um undirbúning, framkvæmd og fyrirkomulag rafrænna íbúakosninga á skýran og nákvæman hátt í reglugerð.

Í ákvæðinu er sérstaklega tekið fram að ráðherra geti heimilað að kjörskrá vegna íbúakosninga sé rafræn. Sé um rafræna íbúakosningu að ræða þá er skilyrði að kjörskráin sé einnig rafræn, en þau tilvik geta komið upp að sveitarstjórn kjósi að hafa rafræna kjörskrá en láta íbúakosningu fara fram á hefðbundinn hátt samkvæmt X. kafla sveitarstjórnarlaga. Rafræn kjörskrá lýtur í öllu sömu lögmálum og hefðbundin kjörskrá vegna kosninga. Í 2. mgr. laga um kosningar til sveitarstjórna koma fram þau skilyrði sem einstaklingur þarf að uppfylla til þess að verða tekinn á kjörskrárstofn. Meginbreytingin felst í útgáfu kjörskrár. Ef kjörskráin er rafræn verður hún afhent á rafrænu formi sem þarf að uppfylla ákvæðnar kröfur um aðgengi og öryggi. Þeim kröfum verður nánar lýst í reglugerð skv. 2. mgr. greinarinnar.

Í sveitarstjórnarlögum eru ekki ákvæði sem fjalla um íbúakannanir en sveitarstjórnnum er í sjálfsvald sett hvort, hvernig og í hve miklum mæli þær kjósa að kanna afstöðu íbúa sinna til ákveðinna málefna. Ekki er talin þörf á því að bæta ákvæði um rafrænar íbúakannanir inn í sveitarstjórnarlög, enda óumdeilt að slíkar kannanir eru heimil og hafa verið framkvæmdar hjá sveitarfélögum. Til þess að slíkar kannanir gefi sem skýrasta mynd af vilja þeirra sem þátt taka og séu trúverðugar er mikilvægt að gætt sé að ýmsum grundvallaratriðum sem reglugerð skv. 2. mgr. ákvæðisins er m.a. ætlað að fjalla um. Til áréttingar á því er í ákvæðinu lagt til að sveitarstjórnnum sé heimilt að beita ákvæðum reglugerðarinnar við framkvæmd íbúakannana eftir því sem við á, en ákvörðun um slíkt er þó ávallt í höndum viðkomandi sveitarstjórnar.

Gert er ráð fyrir að í reglugerð verði fjallað nánar um hlutverk Þjóðskrár Íslands við fram-

¹⁰ <http://www.regjeringen.no/en/dep/krd/prosjekter/e-vote-2011-project/evaluations-of-the-e-voting-trials/evaluation-of-the-e-voting-trials-in-201/summary-of-the-isf-report.html?id=685824>

¹¹ <http://www.osce.org/odihr/88577>

kvæmd þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu. Hjá Þjóðskrá Íslands hefur undanfarin ár farið fram brautryðjandastarf er lýtur að eflingu rafrænnar stjórnsýslu og æ fleiri hafa nýtt sér það aðgengi sem Þjóðskrá Íslands gerir mögulegt með rekstri á island.is. Þjóðskrá Íslands er til að mynda sá aðili sem skráir og gefur út kennitölur en kennitalan er einmitt persónulegt auðkenni einstaklinga. Upphaflega var kennitalan hugsuð sem auðkenni borgarans í samskiptum sínum við stjórnvöld. Það er því rökrétt framhald að fela Þjóðskrá Íslands það hlutverk að sjá um auðkenningu borgaranna í hinu rafræna umhverfi. Óhjákvæmilegt er að af þessu verkefni hljóti kostnaður og því er lagt til að Þjóðskrá Íslands sé heimilt að taka hæfilegt og sanngjarnt gjald fyrir þá þjónustu sem hún veitir í þessu skyni, en slíkt gjald skal ákveðið í gjaldskrá.

Í 5. mgr. ákvæðisins er lagt til að skipuð verði ráðgjafanefnd á vegum innanríkisráðuneytisins sem ætlað er að fylgjast með verkefninu og vera ráðherra til ráðgjafar vegna framkvæmdar og þróunar þess. Nefndin skal með reglubundnum hætti kynna ráðherra stöðu verkefnisins. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að heimild sú sem kveðið er á um í 1. mgr. 1. gr. gildi til 31. maí 2018. Sveitarstjórnarkosningar fara fram vorið 2014 og mun verkefnið því taka til a.m.k. eins heils kjörtímabils. Er það talið góður tímarammi til þess að unnt verði að meta reynslu og þann árangur sem verkefnið mun hafa á þróun rafræns lýðræðis í sveitarfélögum landsins þannig að unnt verði að stíga næstu skref í þeirri þróun. Um er að ræða reynsluverkefni sem sveitarfélög geta óskað eftir að taka þátt í. Gert er ráð fyrir að lögin taki þegar gildi en hins vegar er ljóst að nokkurn tíma þarf til undirbúnings. Semja þarf reglugerð og undirbúa tæknileg framkvæmdaatriði svo hið rafræna lýðræði, sem kveðið er á um í frumvarpinu, verði virkt. Rafrænar íbúakosningar og rafrænar kjörskrár munu því ekki verða að veruleika fyrr en reglugerð þar að lútandi hefur verið sett og fundin lausn á tæknilegum framkvæmdaatriðum. Að öðru leyti þarfnast ákvæðið ekki skýringa.