

## Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Flm.: Kristinn H. Gunnarsson.

### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr. laganna:

a. Við bætist ný málsgrein, 2. mgr., svohljóðandi:

Hver kjósandi til Alþingis hefur tvö atkvæði, annað til að kjósa framboðslista í kjördæmi og hitt til að kjósa frambjóðanda persónukosningu af framboðslista í kjördæmi. Kveðið skal á um skiptingu kjördæmissæta milli listakjörs og persónukjörs í lögum.

b. Á eftir orðunum „sem úthluta skal“ í 3. mgr. kemur: til stjórnmálasamtaka eða flokka í kjördæminu miðað við samanlagða atkvæðatölu lista þeirra hverra fyrir sig.

c. Í stað orðanna „5. mgr.“ í 3. mgr. kemur: 6. mgr.

### 2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

Stjórnmalaflokkar á Íslandi hafa jafnan gengið óbundnir til kosninga. Með þessu frumvarpi og drögum að breytingum á kosningalögum sem eru í fylgiskjali er gert auðveldara fyrir eða hvatt til að flokkarnir bjóði lista innan stjórnmalahreyfinga, eins konar kosningabandalaga. Markmiðin eru að taka upp:

- meginregluna um lista stjórnmalahreyfinga, þ.e. að stjórnmalaflokkar gangi bundnir til kosninga með sameiginlega umsamda og upplýsta stjórnmalasýn og stefnu,
- persónukjör að ákveðnu marki úr hópi kjördæmanna þar sem aukið er við vægi einstaklinga en dregið úr vægi flokka.

### I. Kosningabandalög meginreglan.

Núverandi framkvæmd flokkanna, að ganga óbundnir til kosninga, getur varla talist opin og lýðræðisleg framkvæmd að því leyti sem kjósendur hafa ekki getað vitað hvaða flokkar hygðust starfa saman eftir kosningar, t.d. í viðræðum um stjórnarmyndun. Þetta hefur valdið því að í raun hafa allir möguleikar verið opnir við stjórnarmyndanir. Helsti ókosturinn er að stefnumál og málefnavinna stjórnmalaflokka og einstaklinga innan þeirra, sem jafnan eru veigamestu atriðin fyrir kjósendur, kunna að hafa orðið einföld skiptimynt í stjórnarmyndunum.

Flokkar, sem vilja sýna kjósendum ætlun sína um stjórnarsamstarf í verki, geta hæglega myndað einhvers konar sameiginlegar stjórnmalahreyfingar – kosningabandalög – um stefnur og málefni og boðið fram sem ein samtök þótt hver þeirra hafi sína sérlista? – flokka – í boði. Þetta hefur einnig verið nefnt fylkingar, fjöllistar, sameiginlegt framboð eða samflot lista, svo að dæmi séu nefnd.

Samkvæmt gögnum sem aflað var frá Alþjóðáþingmannasambandinu, IPU, vegna vinnslu þessa frumvarps hafa að minnsta kosti 14 ríki í heiminum, þar af 10 Evrópuríki, sérstakar reglur um kosningabandalög í kosningareglum sínum. Virðist framkvæmdin í anda hugmynda sem átt hafa vaxandi fylgi að fagna í lýðræðisfræðum.

Hugmyndin er einföld: Öll framboð, hvort sem flokkar bjóða fram í bandalagi við aðra eða í sínu lagi, teljast stjórnmalahreyfingar í skilningi 2. mgr. 32. gr. laga um kosningar til Alþingis. Slíkar hreyfingar eru myndaðar um málefni og stjórnmalasýn sem kæmi til framkvæmda ef viðkomandi hreyfing flokka næði tilskildum hluta atkvæða í kosningum.

Ætlunin er að með þessu fyrirkomulagi fái sterk vísbending um ríkisstjórnarmyndun, en eðlilegt gæti þá talist að forseti leitaði fyrst til stærsta bandalagsins að kosningum loknum.

## II. Fleiri útfærslur á kosningabandalögum.

Einnig má hugsa sér fleiri útfærslur á kosningabandalögum, svo sem að einstaklingar bindist samtökum um lista þótt ekki sé um flokksframboð að ræða, eða sérlista innan flokka, t.d. um einstök málefni á vettvangi stjórnmalanna. Ekki verður þó tekin afstaða til slíkra hugmynda hér.

Aðalatriðið er að núgildandi kosningalög eru ekki sniðin að samfloti lista, t.d. að því leyti að sjálfar nafngiftir undirlistanna mismuna þeim, kunna að misskiljast, o.s.frv. Með drögum að breytingum á kosningalögum sem eru í fylgiskjali er fyrirkomulag fjöllista gert aðgengilegra með því að mæla fyrir um að listarnir verði kallaðir með sambærilegum hætti og betur auðkennandi. Dæmi gæti verið af kosningabandalaginu Q þar sem M og N væru flokkarnir sem stæðu að bandalaginu. Þeir fengju þá úthlutað tvöföldum listabókstöfum QM og QN en stafirnir yrðu þeir sömu í öllum kjördæmum eftir því sem slíku verður komið við til að fyrirbyggja misskilning milli kjördæma. Síðari bókstafurinn væri þá tilvísun í þá flokka, M og N, sem að bandalaginu standa.

Gert hefur verið ráð fyrir breytingum á kosningalögum í þessu tilliti svo að það verði raunhæfur kostur annars vegar fyrir lista að bjóða fram undir sérgreindum merkjum innan stjórnmalaflokks og hins vegar fyrir stjórnmalaflokka að bjóða fram saman í kosningabandalagi.

## III. Tvö atkvæði – persónukjör úr hópi kjördæmanna.

Með þessu frumvarpi og fylgiskjali er gert ráð fyrir að kjósendur geti greitt tvö atkvæði við kosningar til Alþingis. Annað atkvæðið verður líkt og nú er greitt lista en hitt atkvæðið getur kjósandi ákveðið að greiða einum einstaklingi óháð framboðslistum. Ef kjósandi nýtir ekki annað atkvæðið fellur það niður. Frambjóðendur geta því náð kosningu með tvennu móti. Annars vegar með hinu nýja persónukjöri, þannig að sá telst hafa náð kosningu sem hlýtur flest atkvæði í persónukosningu af listum. Hins vegar, líkt og nú er, með listakosningu í kjördæmissæti, þannig að þeir frambjóðendur koma einir til greina sem skipa efstu sæti lista.

Miðað er við persónukjör að ákveðnu marki í kjördæmum, þannig að eitt af kjördæmissætunum sé persónusæti í minni kjördæmunum en tvö persónusæti verði í stóru kjördæmunum þremur. Þá verður listakjörunum kjördæmissætum fækkað að sama skapi. Þeir sem samtals yrðu kosnir persónukjöri yrðu níu talsins. Jöfnunarsætin yrðu óbreytt. Í frumvarpsdrögum í fylgiskjali er miðað við að fjöldi þingsæta yrði óbreyttur í hverju hinna sex kjördæma frá því sem nú er.

Tök forustu flokkanna mun með þessu móti minnka á hverjir verði kosnir. Ef sá sem fær hæsta atkvæðatölu í persónukjöri skipar þegar eitt af þeim sætum sem reiknast framboðslista

þá fær sá sem fær næsthæsta atkvæðatölu sætið og þannig koll af kalli uns lokið er úthlutun kjördæmissæta og sæta varamanna. Varþingmaður mun geta verið hvort tveggja varamaður persónukjörins þingmanns og kjördæmakjörins þingmanns. Hann getur þá ýmist farið á þing fyrir hinn persónukjörna eða hinn kjördæmakjörna þingmann.

Vegna úthlutunar á jöfnunarsætum verður skv. 4. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar að telja hina persónukjörnu til viðkomandi stjórn málasamtaka áður en jöfnunarsætum verður útdeilt. Það eitt tryggir þann jöfnuð sem 4. mgr. krefst. Þar sem kjósendur mega velja persónumennina óháð því hvaða flokka þeir kjósa, felst sá möguleiki í útfærslunni að frambjóðandi sem nýtur þverpólítískra vinsælda getur þannig komist fram fyrir sína eigin flokksfélagi á leið til þings.

Frambjóðendur sem hljóta jöfnunarsæti teljast þingmenn þess kjördæmis þar sem þeir eru í framboði og gildir 108. gr. kosningalaga um röð þeirra. Röðun þeirra mun þó ekki breytast, gildi kosninga eða röðunar dregin í efa, eða túlkuð sem misfella enda þótt varamaður persónukjörins þingmanns geti komið úr öðrum flokki.

Að öðru leyti er bent á ítarlega greinargerð um persónukjör sem finna má á vef landskjörstjórnar, landskjour.is, nánar tiltekið á síðunni:

<http://www.landskjour.is/media/frettir/Personukjor9feb2009a.pdf>.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

*Um a-lið.* Með ákvæðinu er nú tekið upp kerfi tvöfaldrar kosningar, þar sem hver kjósandi til Alþingis hefur tvö atkvæði, annað til að kjósa framboðslista í kjördæmi og hitt til að kjósa frambjóðanda persónukosningu af framboðslista í kjördæmum. Vísast nánar til greinargerðar í þessum efnunum.

*Um b-lið.* Með ákvæðinu er beitt sömu aðferðafræði við uppskiptingu kjördæmissætanna og gert er nú varðandi jöfnunarsætin. Þá er átt við að fyrst sé kjördæmissætunum úthlutað til samtaka eða flokka í kjördæminu miðað við samanlagða atkvæðatölu lista þeirra og síðan útdeilt innanbúðar milli lista þeirra, t.d. með sama hætti og sætum er skipt nú milli lista innan hvers kjördæmis, þ.e. með reglu d'Hondt.

Með breytingunni mun kosningabandalag flokka eða uppskipting framboða í undirlista ekki rýra þingsætatölu þeirra umfram það sem viðkomandi kosningabandalag eða flokkur fengi með einum hefðbundnum lista í hverju kjördæmi. Samkvæmt ákvæðum gildandi kosningalaga getur sú staða komið upp að kosningabandalag eða flokkur fengi færri kjördæmissæti sé framboðinu skipt í undirlista með umræddum hætti heldur en bandalagið eða flokkurinn fengi sem einn heildarlisti. Í núgildandi kerfi er það svo, ef sæti, eitt eða fleiri, fara til lista annars kosningabandalags, samtaka eða flokks sem við það væri búinn að fá fleiri kjördæmissæti en landsfylgi hans gæfi tilefni til, ná jöfnunarsætin ekki að jafna metin. Ef samtökin með sérlistana fá þá ekki réttan skerf jöfnunarsæta hafa þau tapað þingsætum á því að bjóða þetta listaval. Með ákvæðinu er ráðin bót á þessu vandamáli og þannig gert að raunhæfum kosti að bjóða fram lista flokka undir merkjum bandalaga án þess að þau eigi á hættu að „tapa“ kjördæmissætum.

##### Um 2. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

**Fylgiskjal.****Frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis,  
nr. 24/2000, með síðari breytingum (drög).**

## 1. gr.

8. gr. laganna orðast svo:

Þingsæti eru 63 og skiptast þannig milli kjördæma:

Norðvesturkjördæmi	1 persónusæti	7 kjördæmissæti	1 jöfnunarsæti
Norðausturkjördæmi	1 persónusæti	8 kjördæmissæti	1 jöfnunarsæti
Suðurkjördæmi	1 persónusæti	8 kjördæmissæti	1 jöfnunarsæti
Suðvesturkjördæmi	2 persónusæti	8 kjördæmissæti	2 jöfnunarsæti
Reykjavíkurborg	2 persónusæti	7 kjördæmissæti	2 jöfnunarsæti
Reykjavíkurborg norður	2 persónusæti	7 kjördæmissæti	2 jöfnunarsæti

## 2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. Í stað „5. mgr.“ í 1. mgr. kemur: 6. mgr.
- b. Í stað „3. mgr.“ í 3. mgr. kemur: 4. mgr.

## 3. gr.

31. gr. laganna orðast svo:

Á framboðslista skulu vera nöfn allt að því tvöfalt fleiri frambjóðenda en nemur þingsætum í kjördæminu.

## 4. gr.

1. málsl. 2. mgr. 32. gr. laganna orðast svo:

Með stjórn málasamtökum er í lögum þessum átt við kosningabandalög eða samtök sem bjóða eða boðið hafa fram einn eða fleiri lista innan sinna vébanda við alþingiskosningar.

## 5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 38. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „um listabókstafi stjórn málasamtaka“ í 1. málsl. 1. mgr. kemur: og framboðslista.
- b. Á eftir 4. málsl. 2. mgr. koma tveir nýir málslíðir, svohljóðandi: Listabókstafi framboðslista innan hvers kosningabandalags eða stjórn málasamtaka skal ákveða með sambærilegum hætti, þannig að listabókstafur stjórn málasamtakanna fer á undan en bókstafur framboða innan samtakanna kemur á eftir. Listabókstafirnir skulu vera þeir sömu í öllum kjördæmum þar sem boðið er fram.
- c. Á eftir orðunum „bókstaf nýrra samtaka“ í 6. málsl. 2. mgr. kemur: eða framboðslista.

## 6. gr.

2. mgr. 43. gr. laganna orðast svo:

Nú hafa stjórn málasamtök, hvort sem er flokkar innan kosningabandalags eða undirlistar innan flokks, fleiri lista en einn í sama kjördæmi og skal þá merkja þá eftir því sem við á, sbr. 38. gr.

## 7. gr.

Við 1. mgr. 82. gr. laganna bætist: og kross í ferning fyrir framan nafn þess frambjóðanda á kjörseðlinum sem hann vill kjósa persónukosningu.

## 8. gr.

Á eftir orðinu „kjördæmissætum“ í 1. málsli. 106. gr. laganna kemur: persónusætum.

## 9. gr.

Á eftir 106. gr. laganna kemur ný grein, 106. gr. a, svohljóðandi:

*Úthlutun persónusæta.*

Til þess að finna hvaða frambjóðendur hafa verið kosnir persónukjöri skal finna hæstu atkvæðatölu í persónukjöri af framboðslistum í hverju kjördæmi. Í þeim kjördæmum þar sem kjósa skal tvo menn persónukjöri hlýtur sá síðari sæti sem hefur næsthæsta atkvæðatölu í persónukjöri.

Finna skal varamenn þingmanna sem kosnir hafa verið persónukjöri skv. 1. mgr. með sama hætti, þ.e. að finna næsthæstu eða þriðju og fjórðu hæstu atkvæðatölu eftir sem við á.

Ef tveir eða fleiri frambjóðendur fá jafnháa atkvæðatölu í persónukjöri skv. 1. og 2. mgr. skal hluta um röð þeirra.

Sá sem nær persónukjöri sem aðalmaður kemur ekki til álita við frekari úthlutun þingsæta.

Nú nær varamaður persónukjörins manns kjöri sem þingmaður samkvæmt ákvæðum 107.–108. gr. og kemur hann þá ekki til álita sem varamaður hins persónukjörna og skal finna annan varamann í samræmi við ákvæði 2. mgr.

## 10. gr.

107. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

*Úthlutun kjördæmissæta.*

Til þess að finna hve margir frambjóðendur hafa náð kosningu í kjördæmi af lista stjórn-  
málahreyinga skal fara þannig að:

1. Deila skal í samanlagða atkvæðatölur lista stjórn-  
málahreyinganna svo og í atkvæðatölur einstakra lista þeirra með tölunum 1, 2, 3, 4 o.s.frv. Útkomutölur eru skráðar fyrir hverja stjórn-  
málahreyingu og síðan hvern lista.
2. Fyrsta kjördæmissæti fær sú stjórn-  
málahreying og innan hennar sá listi sem hæsta út-  
komutölu hefur. Þær tölur eru síðan felldar niður. Annað kjördæmissæti fær sú stjórn-  
málahreying og innan hennar sá listi sem nú hefur hæsta útkomutölu. Þessu skal fram-  
haldið uns úthlutað hefur verið jafnmörgum kjördæmissætum og kjósa á, að frádregnum  
þeim sætum sem ráðstafað er á grundvelli persónukjör, sbr. 2. mgr. 8. gr. og 106. gr.  
a.
3. Nú eru tvær eða fleiri útkomutölur jafnháar þegar að þeim kemur skv. 2. tölul. og skal  
þá hluta um röð þeirra.

## 11. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 108. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „og kjördæmissæti þeirra skv. 107. gr.“ í 2. mgr. kemur: auk atkvæða við  
persónukjör skv. 106. gr. a.
- b. Við 2. mgr. bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Enn fremur skal leggja saman tölu per-  
sónusæta og kjördæmissæta þeirra skv. 106. gr. a og 107. gr. á landinu öllu.

- c. Í stað orðanna „með tölu kjördæmissæta þeirra“ í 1. tölul. 3. mgr. kemur: með tölu persónusæta auk kjördæmissæta þeirra.

## 12. gr.

Á eftir orðunum „þingmenn og varaþingmenn“ í 1. mgr. 110. gr. laganna kemur: í kjördæmis- eða jöfnunarsæti.

## 13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 113. gr. laganna:

- a. Á eftir orðunum „endurúthluta kjördæmissætum“ kemur: og persónusætum.
- b. Á eftir orðunum „skv. 107. gr.“ kemur: og 106. gr. a.

## 14. gr.

Í stað orðanna „109. og 110. gr.“ í 122. gr. laganna kemur: 106. gr. a, 109. og 110. gr.

## 15. gr.

Í stað „6. mgr.“ í 2. mgr. 129. gr. laganna kemur: 7. mgr.

## 16. gr.

Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem orðast svo:

Við næstu kosningar til Alþingis eftir gildistöku laganna skal landskjörstjórn ákveða upp á nýtt listabókstafi allra stjórn málasamtaka og framboðslista þeirra yfir landið. Listabókstafir hvernar stjórn málahreyfingar og framboðslista skulu vera þeir sömu í öllum kjördæmum þar sem boðið er fram, eftir því sem við á.