

# Breytingartillögur C-nefndar við texta í áfangaskjal<sup>1</sup>

með skýringum<sup>2</sup>

Lagt fram til afgreiðslu á 16. fundi Stjórnlagaráðs 12. júlí 2011

## KAFLI UM KOSNINGAR OG ALÞINGISMENN

(Kafli samþykktur í áfangaskjal á 14. ráðsfundi þann 24. júní 2011)

### Inngangur

Eitt af þeim verkefnum sem Stjórnlagaráði var sérstaklega falið var að taka til umfjöllunar „Ákvæði um kosningar og kjördæmaskipan“.<sup>3</sup>

Eftirfarandi tillögur voru unnar í C-nefnd Stjórnlagaráðs. Í nefndinni sátu Pawel Bartoszek, formaður, Íris Lind Sæmundsdóttir, varaformaður, Andrés Magnússon, Ari Teitsson, Guðmundur Gunnarsson, Lýður Árnason, Ómar Þorfinnur Ragnarsson og Þorkell Helgason. Ritari nefndarinnar var Agnar Bragason.

Hér á eftir er lýst þeim meginviðhorfum sem komu fram innan nefndar og ráðsins og þeim meginmarkmiðum sem lögð voru til grundvallar við vinnslu ákvæðanna.

Nefndin tók mið af þeirri vinnu sem unnin hafði verið af stjórnlaganefnd. M.a. er vísað til umfjöllunar í 7. kafla í skýrslu stjórnlaganefndar um „Alþingiskosningar, kjördæmaskipan og alþingismenn“.<sup>4</sup> Þá er einnig vísað til greinargerðar háskólakennaranna Birgis Guðmundssonar og Grétars Þórs Eyþórssonar um „Áhrif þess að jafna vægi atkvæða“.<sup>5</sup>

Þá hafði nefndin einnig hliðsjón af handbók alþjóðlegrar kosningamálastofnunar, IDEA, um gerð kosningakerfa<sup>6</sup>.

Gerð er grein fyrir tillögum Stjórnlagaráðs um breytta skipan kosninga til Alþingis. Fyrst er farið yfir meginákvæði um leið og er gerð nokkur grein fyrir þeim umræðum sem fram fóru í nefndinni niðurstöðunni til grundvallar. Þá er að finna sögulegt yfirlit yfir þær breytingar sem gerðar hafa verið á kosningaákvæðum stjórnarskrárinnar seinustu áratugina. Sá kafli er fenginn úr skýrslu stjórnlaganefndar. Allvíða er vikið að viðhorfum Þjóðfundar 2010 og lýsingin þá sótt í sömu skýrslu.

<sup>1</sup> Vinnu við áfangaskjalið lýkur ekki fyrr en drög að frumvarpi liggja fyrir. Allar greinar þess geta því tekið breytingum, einnig samþykktar tillögur.

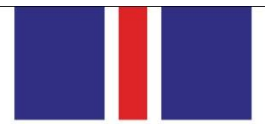
<sup>2</sup> Grænt letur gefur til kynna breytingu eða viðbót frá fyrri tillögu.

<sup>3</sup> Sbr. tillögu til þingsályktunar um skipun Stjórnlagaráðs. <http://www.althingi.is/altext/139/s/0930.html>.

<sup>4</sup> (Stjórnlaganefnd I, 2011, bls. 102-111)

<sup>5</sup> (Stjórnlaganefnd I, 2011, bls. 267-283)

<sup>6</sup> Sjá [http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD\\_Handb\\_low.pdf](http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_Handb_low.pdf). Ekki síst var horft til gæðaprófs í 6. kafla: „Advice for Electoral System Designers“.



Loks er að finna tillögur að einstaka greinum og skýringar við hverja þeirra. Í viðauka er sýnt dæmi um hvernig útfæra mætti þau stjórnarskrárákvæði sem hér eru lögð til í kosningalögum.

## Meginmarkmið

Eftirfarandi meginmarkmið voru einkum lögð til grundvallar við endurskoðun kosningakerfisins í starfi Stjórnlagaráðs og undirnefnd þess sem fjallaði sérstaklega um málið, C-nefnd:

- Að efla lýðræði með því að auka bein áhrif kjósenda á val alþingismanna.
- Að jafna vægi atkvæða.
- Að um leið sé þess gætt að raddir sem flestra landsvæða heyrist á Alþingi.
- Að stuðla að því að hlutfall karla og kvenna sé sem jafnast á þingi.

Ráðið telur þessi markmið vera mjög í samræmi við viðhorf Þjóðfundar 2010, en þau eru þannig dregin saman í skýrslu stjórnlaganefndar:

„Þjóðfundur er gagnrýninn á núverandi kjördæmaskipulag og kosningakerfi og leggur áherslu á endurskoðun á reglum um kjördæmaskipan og framkvæmd kosninga. Skýr krafa er um að landið verði eitt kjördæmi en hún er þó ekki einhlít. Fram kom[u] sjónarmið um að landið verði tvö kjördæmi, höfuðborgarsvæðið annars vegar og landsbyggðin hins vegar.

Athyglisvert er að jöfnun atkvæðisréttar og kjördæmaskipan komu oft upp í umræðum um jafnréttismál, jöfnuð og réttlæti. Af því má draga þá ályktun að hluti þjóðfundar telur jöfnun atkvæðisréttar vera ákveðið réttlætis- og/eða mannréttindamál. Misjöfn sjónarmið er hins vegar að finna um hvað telst jöfnun atkvæðisréttar.

Á þjóðfundi koma fram viðhorf um endurskoðun kosningakerfisins og margar hugmyndir er lúta að útfærslu við framkvæmd kosninga, einkum um persónukjör við kosningar til Alþingis. Þá er lagt til að framlög úr ríkissjóði til stjórnmalaflokka verði takmörkuð eða þau afnumin, fjármagn til kosningabaráttu stjórnmalaflokkanna verði lækkað og styrkir til þeirra gerðir opinberir. Einnig er lögð áhersla á að útstrikanir hafi meira vægi sem og að farið verði varlega í að telja atkvæði ógild.<sup>7</sup>

## Landið eitt kjördæmi?

Eins og áður kemur fram telur stjórnlaganefnd að „skýr krafa [hafi komið fram á þjóðfundinum] um að landið verði eitt kjördæmi en hún [var] þó ekki einhlít“. Í frásögn af umræðum í nefndinni í skýrslu stjórnlaganefndar kemur m.a. fram um þetta efni:

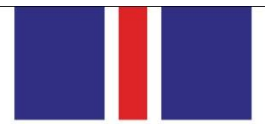
„Þekkt er það viðhorf að einungis sé hægt að taka kröfuna um landið sem eitt kjördæmi til greina að fullnægðum ákveðnum skilyrðum með hliðsjón af almennum kröfum lýðræðis.

Í fyrsta lagi þurfi að auka áhrif kjósenda á val frambjóðenda við kosningar. Framboðslistar stjórnmalasamtaka fyrir landið í heild yrðu langir og uppröðun á þeim skipta sköpum fyrir skipan Alþingis. Áhrif kjósenda (samanborið við prófkjör og uppröðun stjórnmalaflokka) myndu minnka við umrædda breytingu, nema einnig yrðu gerðar breytingar á kosningafyrirkomulagi í átt til persónukjörs.

...

---

<sup>7</sup> (Stjórnlaganefnd I, 2011, bls. 103)



Í öðru lagi er bent á að ... [s]amhliða landinu sem einu kjördæmi sé því nauðsynlegt að taka jafnframt upp kjördæmakjör sem geri byggðum og héruðum kleift að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og hagsmunamálum á löggjafarsamkomunni.“<sup>8</sup>

Til fróðleiks má nefna að fyrstur manna til að leggja til á þingi að landið yrði eitt kjördæmi var Héðinn Valdimarsson árið 1927.<sup>9</sup> Hannes Hafstein, fyrsti ráðherra landsins, vildi jafna atkvæðavægið með því að stórfækka kjördæmum, hafa þau eftir landsfjórðungum og kjósa hlutfallskosningu.

Landskjör á sér nokkra sögu hérlendis og má rekja það aftur til hinna konungkjörnu þingmanna sem voru við lýði allt til sambandsslitanna 1918. Þá tóku við um skamma hríð sérstaklega landskjörnir þingmenn. Sú hugmynd skýtur aftur upp kollinum í B-hugmynd stjórnlaganefndar um fyrirkomulag kosninga.<sup>10</sup> Sérstakir landslistar komu í kjölfar landskjörs og voru við lýði að nafninu til allt þar til 1959. Með nokkrum sanni má segja að C-nefnd sé að blása lífinu aftur í það landslistafyrirkomulag með hugmyndum sínum sem ganga þó lengra þar sem kjósendum er nú boðið að velja nöfn af landslistunum.

Þau rök sem helst komu fram í Stjórnlagaráði til stuðnings þeim málstað að jafna eigi atkvæðarétt og hafa landið eitt kjördæmi voru þessi:

- Jafn kosningaréttur er mannréttindamál.
- Þingmenn sem kosnir eru á landsvísu hugsa betur um hagsmuni heildarinnar.
- Landið hefur verið pólitískt eins og eitt kjördæmi allt frá 1987. Því sé einsýnt hvert stefni.
- Er þörf að skipta kjósendum upp eftir landfræðilegum sjónarmiðum á dögum greiðra samgangna og rafrænna samskipta?
- Þjóðin er fámenn, vart stærri en íbúar eins kjördæmis erlendis.

Gegn þessum rökum benti hluti ráðsfulltrúa á eftirfarandi:

- Stjórnsýslan sé nánast öll á suðvesturhorni landsins og áhrif íbúa annarra landsvæða á ákvarðanatöku því lakari. Íbúar landsbyggðar búi því ekki við pólitískt jafnrétti. Það sé einnig mannréttindamál að allir eigi sama aðgang að stjórnsýslu óháð búsetu.
- Kosningin til stjórnlagabings hafði sýnt að fulltrúar utan suðvesturhornsins ættu erfitt uppdráttar ef kosið væri á landsvísu.
- Tengsl kjósenda við þingmenn myndu versna ef landið yrði gert að einu kjördæmi.
- Ekki hafi verið gerð „[vönduð] athugun á því að jafna kosningarétt“ eins og kom til umræðu í stjórnlaganefnd.<sup>11</sup>

Þetta síðasta má til nokkurs sanns vegar færa og hefur þó málið verið til umræðu í a.m.k. hundrað ár. Þingsályktunin um Stjórnlagaráð kallar eftir því að ráðið komist að niðurstöðu í þessu máli. Því er ekki tóm til frekari athugana nú.

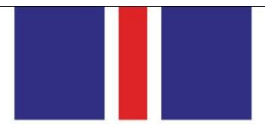
Niðurstaðan í nefndinni er að jafna skuli vægi atkvæða en fara vissan meðalveg í því hvort landið eigi að vera eitt kjördæmi eða ekki. Segja má að þessi meðalvegur felist í því að gera frambjóðendum kleift að höfða til íbúa á afmörkuðum svæðum, kjördæmum, en að kjósendum standi í raun allir frambjóðendur landsins til boða: „Kjördæmavarið landskjör“. Með þessu fyrirkomulagi telur C-nefnd að jafnframt sé orðið við því sjónarmiði stjórnlaganefndar „að ... [s]amhliða landinu sem einu

<sup>8</sup> (Stjórnlaganefnd I, 2011, bls. 104)

<sup>9</sup> Sjá tilvitnun í <http://www.althingi.is/altxt/120/s/0794.html>.

<sup>10</sup> (Stjórnlaganefnd I, 2011, bls. 206)

<sup>11</sup> (Stjórnlaganefnd I, 2011, bls. 104)



kjördæmi sé ... nauðsynlegt að taka jafnframt upp kjördæmakjör sem geri byggðum og héruðum kleift að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og hagsmunamálum á löggjafarsamkomunni.“

### Persónukjör

Einn vandinn við umræðu um persónukjör eða persónukosningu er afar mismunandi merking sem lögð er í hugtakið. Hér verður það notað í þeirri merkingu að kjósendur geti valið sér einstaka frambjóðendur úr einhverjum hópi, stórum eða smáum, jafnframt að þeir sem í hópnum eru hafi enga forgjöf, að staða þeirra, röð eða annað veiti engum kerfisbundið forskot umfram aðra. Hópurinn getur verið frá því að vera einn staðbundinn listi frambjóðenda upp í það að fela í sér alla frambjóðendur hvar sem er á landinu og óháð listum og kjördæmum.

Á þingunum 2008-2009 og 2009 og 2010 voru lögð fram stjórnarfrumvörp um „persónukjör“ bæði við þing- og sveitarstjórnarkosningar. Þar var hópurinn sem kjósendur höfðu úr að velja í öðru tilvikinu frambjóðendur lista í einu kjördæmi og í hinu framboðslisti í sveitarfélagi. Fram kom sú gagnrýni að val úr svo þröngum hópum stæði ekki undir því nafni að vera persónukjör. Samkvæmt ofangreindri skilgreiningu er það þó svo. Vakin er sérstaklega athygli á þessum frumvörpum, einkum seinni gerð þeirra. Vitnað mun frekar í þau í þessari greinargerð.<sup>12</sup>

Hér að framan er vitnað til þeirra ummæla í stjórnlaganefnd að samhliða því að gera landið að einu kjördæmi þurfi að gera „breytingar á kosningafyrirkomulagi í átt til persónukjörs“. Nú er landið ekki gert að einu kjördæmi, en þó þannig að í boði verða landslistar sem væntanlega innihalda alla þá frambjóðendur sem gefa kost á sér til þingsetu. Krafa stjórnlaganefndar á því við.

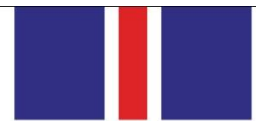
Miklar umræður fóru fram um persónukjör í nefndinni, kosti þess og galla og hve langt ætti að ganga í þeim efnum. Stærstur hluti ráðsfulltrúa studdi aukna aðkomu kjósenda að því að ákveða hverjir veldust til þingstarfa. (DV, 2010). Þó vildu menn ganga mislangt í þeim efnum og voru nokkrir valkostir ræddir:

- Að stjórnarskráin myndi ekki útfæra persónukjörið og löggjafanum yrði eftirlátið fullt frelsi í þessum efnum.
- Að framboð gætu valið hvort þau byðu fram bundinn, fyrirfram ákveðinn lista eða óbundinn lista sem kjósendur röðuðu á kjördag.
- Að öll framboð yrðu að bjóða fram óraðaða lista.
- Að persónukjör þyrfti ekki að ná svo langt að heimila kjósendum að velja frambjóðendur þvert á lista.

### Önnur atriði

Ítarlega var rætt í C-nefnd hvort hafa ætti þröskuld í stjórnarskrá um lágmarksfylgi til þess að samtök frambjóðenda fái menn kjörna. Rökin á móti voru lýðræðisleg og sagt að þröskuldur stríddi gegn hugsuninni um að allir kjósendur hefðu jafnan rétt. Gegn þessu var því teft að óæskilegt væri að þingflokkum fjölgi og upp risu framboð um sérmál. Hvort tveggja stefndi festu ríkisins í hættu; stjórnarmyndanir yrðu erfiðari, litlir flokkar gætu komist í sterka oddaðstöðu o.fl. Þessi rök urðu ofan á og því er lagt til að Alþingi verði heimilað að setja þröskuld allt að 4%.

<sup>12</sup> 148. mál á 137. þingi, þingskjal 251, <http://www.althingi.is/altext/137/s/0251.html>, og 149. mál á sama þingi, þingskjal 252, <http://www.althingi.is/altext/137/s/0252.html>.



Samtök sem komast yfir 4% þröskuldinn eiga tryggja 2 þingmenn en gætu fengið a.m.k. einum fleiri ef atkvæði skiptast nokkuð jafnt á milli annarra framboða. Í gildandi stjórnarskrá er sett 5% lágmark við því að flokkur fái jöfnunarsæti. Samtök sem ná því marki fá þá þegar a.m.k. 3 þingmenn. Staðbundið framboð í minnsta kjördæminu hefði getað hlotið eitt kjördæmisþingsæti með allt niður í x% af landsfylgi í síðustu þingkosningum. Með 4% lágmarkinu er því farið bil beggja þessara marka. Framboði með dreifðu fylgi um allt land er gert nokkru auðveldara en nú að komast á þing.

Ítarlega var rætt hvort breyta ætti tölu þingmanna, einkum hvort ástæða væri til að fækka þeim, m.a. með hliðsjón af því að ráðherrar sitji ekki á þingi þannig í stað þeirra komi varaþingmenn til fullra starfa, en ráðherrar sitja sem kunnugt er að jafnaði ekki í þingnefndum nú. Horft var til þess að með tillögum Stjórnlagaráðs er þinginu ætlað aukið hlutverk. Niðurstaðan var að þingmenn verði áfram 63.

Margra leiða var leitað til að tryggja aukinn jöfnuð milli kynja á Alþingi og með ákvæðum í stjórnarskrár eða í kosningalögum.

Töluverður árangur hefur náðst í þeirri viðleitni að auka hlut kvenna á þingi með þeim aðferðum sem rúmast innan núverandi kosningakerfis, til dæmis fléttulistum. Ljóst er að með auknu persónukjöri minnkar vald framboðanna til að ákveða hverjir veljast til þingsetu fyrir þeirra hönd, þar með einnig til þess að líta til kynjasjónarmiða við uppsetningu á bundnum listum.

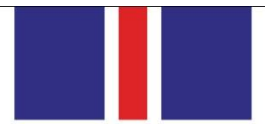
Rætt var um það í ráðinu hvort unnt væri að setja ákvæði sem skylduðu löggjafann til að tryggja sem jafnast hlutfall karla og kvenna meðal þeirra sem næðu kjöri. Nefndin taldi ekki ástæðu til að ganga svo langt. Slíkt ákvæði myndi þá líklegast ganga lengst allra stjórnarskrárákvæða í Evrópu, en aðeins tvö Evrópuríki eru með sambærileg ákvæði. Í Frakklandi er skyldan til að stuðla að sem jöfnustu kynjahlutfalli meðal frambjóðenda lögð á stjórnámálaflokka og styrkir til þeirra lækkaðir ef þeir fylgja ekki ákveðnum viðmiðum í þeim efnunum. Í Serbíu er skylda til að tryggja ákveðið hlutfall karla og kvenna meðal frambjóðenda á listum. Í hvorugu tilfellinu eru einstaklingum mismunað á grundvelli kyns í úthlutunarferlinu sjálfu.

Rætt var um ákvæði sem heimila mundu að gengið væri framhjá frambjóðendum eins kyns við úthlutun þingsæta, væru þeir orðnir of margir. Önnur útgáfa var sú að viðbótarþingsætum væri bætt við til að jafna hlutföllin, líkt og heimilt var að gera í kosningum til stjórnlagabings. Báðar leiðirnar gætu haft í för með sér að einhver frambjóðandi gæti lent í því að missa af þingsæti sitt vegna kyns. Óljóst er hvort slík varanleg og stjórnarskrárbundin tilhögun stæðist jafnréttisákvæði stjórnarskrárinnar og alþjóðasamninga sem Ísland er aðili að.

Bent var á að setja mætti í kosningalög ákvæði sem tryggðu það að framboð gæti, til dæmis með sérstakri yfirlýsingu til landskjörstjórnar, farið fram á að þingsætum til frambjóðenda þess væri úthlutað jafnt til karla og kvenna, þótt svo það kynni að þýða að á einhverju stigi málsins væri einn frambjóðandi framboðsins tekinn fram fyrir annan, á grundvelli kyns.

Samandregið var farið yfir hvar í kosningaferlinu mætti grípa inn í með kynjajöfnuð í huga. Þetta kom fram:

- Að skylda framboð til að hafa sem jafnasta tölu karla og kvenna á listum sínum.
- Að heimila eða jafnvel kveða á um að hafa fléttulista, þ.e.a.s. að birta nöfn karla og kvenna til skiptis á kjörseðlinum, hvort sem röðin sé aðeins til leiðbeiningar eða hvort það hafi afleiðingar við úthlutun sæta.
- Að úthluta sætum með einhverjum þeim hætti að hlutföll kynjanna verði innan skikkanlegra marka hvað sem líður fylgi einstakra frambjóðenda.



Niðurstaðan var eftir sem áður sú að best væri að eftirláta löggjafanum að leita lausna, ekki síst með það í huga að vandamálið kann að vera tímabundið. Það sem hentaði nú væri e.t.v. óþarft síðar á líftíma stjórnarskrárinnar eða önnur tæki þættu þá heppilegri.

Annars staðar í tillögum Stjórnlagaráðs er lagt til að 46. gr. gildandi stjórnarskrár falli niður. Ákvæðið fjallar um það hvort þingmenn séu löglega kosnir. Af þeim sökum þykir Stjórnlagaráði nauðsynlegt að kveða á um hvaða stjórnvald felli slíkan úrskurð. Hér er lagt til að landskjörstjórn fjalli um það. Í lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur er nú þegar kveðið á um þetta hlutverk landskjörstjórnar. Rætt var um hvort veita ætti löggjafanum heimild til að veita fleirum en íslenskum ríkisborgurum færi á þátttöku í alþingiskosningum en horfið frá því að sinni.

## Sögulegt yfirlit

Um kosningar og kjördæmi er nú fjallað í III. kafla stjórnarskrár, einkum 31. gr. Kjördæma- og kosningaskipun íslenskrar stjórnskipunar, mörk kjördæma og vægi atkvæða hafa oftast orðið tilefni umræðna og breytinga á stjórnarskrá lýðveldisins. Þróunin hefur verið í þá átt að jafna vægi atkvæða og stækka kjördæmin samhliða breyttri dreifingu byggðar í landinu. Frá árinu 1944 hefur stjórnarskránni verið breytt þrisvar í þessu skyni, árin 1959, 1984 og 1999.

Framan af var ekki fjallað um fjölda kjördæma og úthlutun þingsæta í íslensku stjórnarskránni en ítarlegar reglur um efnið voru í kosningalögum. Stjórnarskráin frá 1874 mælti fyrir um að á Alþingi ættu sæti 30 þjóðkjörnir og sex konungskjörnir alþingismenn og mátti breyta tölu hinna þjóðkjörnu þingmanna með lögum. Í stjórnarskrána frá 1920 voru sett nánari fyrirmæli, m.a. að 34 þingmenn skyldu kosnir óhlutbundnum kosningum í sérstökum kjördæmum en sex þingmenn í óhlutbundnum kosningum um land allt. Árið 1934 var kjördæmaskipunin fyrst fest í sessi í stjórnarskrá, og hefur síðan þurft stjórnarskrárbreytingar til að hrófla við henni. Þingmenn urðu 49, afnumið var kjör sex landskjörinna þingmanna og í þeirra stað komu 11 uppþótarsæti sem skipt var á milli kjördæma til þess að jafna atkvæðavægi að teknu tilliti til niðurstöðu kosninga hverju sinni.

Árið 1942 var samþykkt önnur breyting á stjórnarskránni: þremur þingmönnum var bætt við. Var 21 þingmaður kosinn í einmenningskjördæmum, 12 þingmenn með hlutfallskosningu í sex tvímenningskjördæmum, átta þingmenn með hlutfallskosningu í Reykjavík og uppþótarsæti voru 11.

Árið 1959 var kosningakerfinu gjörbreytt með stjórnskipunarlögum nr. 51/1959, þannig að 28 kjördæmi voru lögð niður og tekin upp hlutfallskosning í átta kjördæmum, Reykjavíkurkjördæmi hélst óbreytt en eldri kjördæmi sem höfðu miðast við sýslur eða kaupstaði voru sameinuð eftir landshlutum. Þingmönnum var fjölgað um átta í 60, fjöldi þingmanna í hverju kjördæmi á bilinu 5-12.

Árið 1984 var kosningakerfinu breytt með stjórnskipunarlögum nr. 65/1984 þannig að 50 þingmenn voru kosnir í kjördæmunum átta og uppþótarsætin, sem nú hétu jöfnunarsæti, höfð 13 talsins. Breytingunni var ætlað að jafna atkvæðavægi milli flokka eins og hægt væri, án þess þó að útrýma misvægi atkvæða milli kjördæma. Kerfið var m.a. gagnrýnt fyrir að vera flókið og illskiljanlegt.

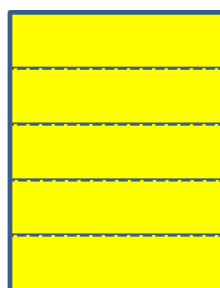
Enn var kosningafyrirkomulaginu breytt með stjórnskipunarlögum nr. 77/1999 og núverandi skipulagi komið á. Horfið var frá þeirri kjördæmaskipan sem innleidd var 1959 og tiltekið að kjördæmi skyldu vera sex eða sjö. Sú nýbreytni var tekin upp í stjórnarskrána að krafist er 2/3 meirihluta atkvæða á Alþingi til að breyta lögum um kjördæmamörk og tilhögun á úthlutun þingsæta en ekki þarf því að breyta stjórnarskránni sjálfri. Þá er heimilt að fela landskjörstjórn að ákveða kjördæmamörk í Reykjavík og nágrenni.

Þingmenn sem kosnir eru beint í kjördæmum eru 54 talsins en þingmenn í jöfnunarsætum nú. Aðeins stjórnmalaflokkar með a.m.k. 5% fylgi koma þó til greina við úthlutun jöfnunarsæta. Með þessari breytingu voru reglur stjórnskrár um kosningar einfaldaðar og jöfnuður í vægi atkvæða aukinn þótt enn sé nokkurt misvægi milli kjördæma eða allt að tvöfalt á milli kjördæma.<sup>13</sup>

## Grunnatriði

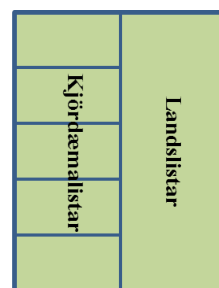
Lagt er til kosningakerfi sem kallað hefur verið „kjördæmavarið landskjör“ og er talið ná þeim markmiðum sem að er stefnt. Grunnatriði kerfisins eru þessi:

1. Kjördæmi og framboð. Skilgreina skal kjördæmi í vissum skilningi. Fjöldi þeirra og mörk er eftirlátin löggjafanum, t.d. gætu þau verið eitt eða sami fjöldi og nú eða jafnvel fleiri. Frambjóðendur bjóða sig fram á listum í kjördæmum en líka á landslista sömu samtaka. Einnig geta frambjóðendur boðið sig fram á landslista einvörðungu. Þeir mega vera á báðum listum og munu væntanlega flestir gera það. Þannig séð standa allir frambjóðendur sömu samtaka öllum kjósendum þeirra til boða.



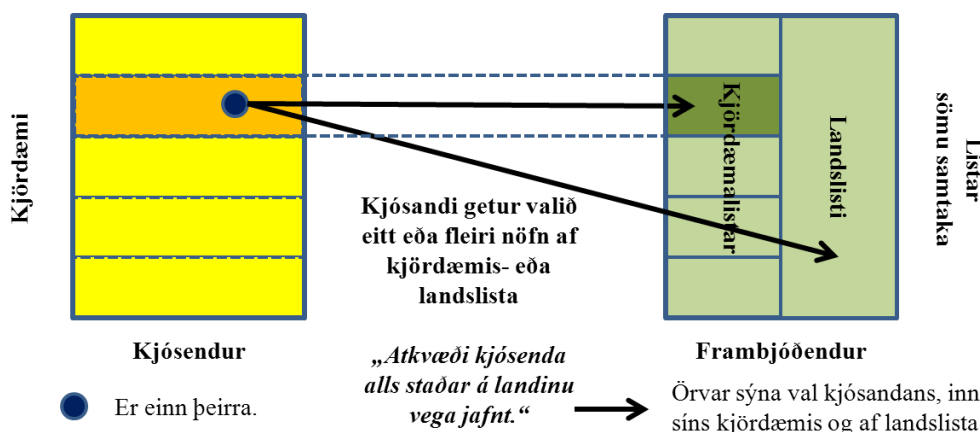
Kjósendi getur í reynd valið hvaða frambjóðendur sem er innan sömu stjórnmalasamtaka

Þingsæti eru 63 alls



Framboðslistar eru ýmist kjördæmis- eða landslistar

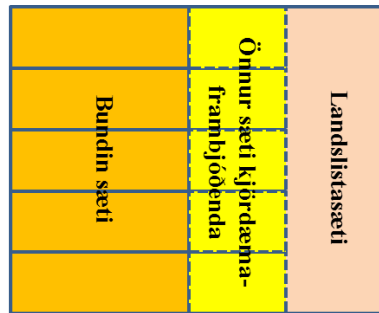
2. Persónukjör. Kjósendur geta valið frambjóðendur af kjördæmis- eða landslista sömu samtaka eða af þeim báðum. Alþingi getur heimilað að velja megi frambjóðendur af listum fleiri en einna samtaka, flokka. Jafnframt geta kjósendur merkt við lista og velja þá alla frambjóðendur listans.



3. Kjördæmatrygging. Í kosningalögum má tryggja kjördæmunum lágmarkstölu sæta. Ráðstafa má allt að 30 þingsætum í þessu skyni. Ekkert kjördæmi fái fleiri slík trygg sæti en svarar til

<sup>13</sup> Þessi undirkaflir er að mestu bein tilvitnun í skýrslu stjórnlaganefndar (Stjórnlaganefnd I, 2011, bls. 102-103).

kjósendafjölda þeirra. Þetta er aðeins lágmarkstrygging. Að jafnaði munu kjördæminn fá fleiri sæti. Kjördæmi getur jafnvel fengið fleiri þingsæti en svarar til kjósendafjölda ef þar eru frambjóðendur sem höfða til kjósenda út fyrir kjördæmi sitt.



Þingsæti geta verið af þrennum toga:  
Sæti bundin kjördæmum, sæti sem aðrir frambjóðendur í kjördæmum hljóta og sæti þeirra þingmanna sem buðu sig aðeins fram á landslistum.

4. Kynjajöfnun. Í kosningalögum skal mælt fyrir um hvernig stuðla skuli að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á þingi.

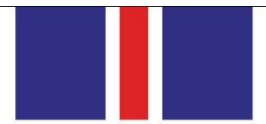
Ofangreint kosningafyrirkomulag hefur kosti og galla eins og allar aðrar aðferðir, enda geta kosningakerfi aldrei verið þannig að öllum líki. Nefna má eftirfarandi í þessu sambandi og er þá notuð sama atriðaflokkun og hér á undan:

1. Kjördæmi og framboð. Í tillögunni er það látið liggja á milli hluta hver skuli vera fjöldi kjördæma, eitt eða fleiri, og þá um leið hvernig þau skuli skiptast. Þeir sem aðhyllast að landið sé eitt kjördæmi eiga það undir Alþingi hvort og hvenær sú ósk rætist. Með sama hætti taka þeir sem telja nauðsynlegt að byggðir landsins eigi beina fulltrúa á þingi vissa áhættu. Vitaskuld er hér um vissa málamiðlun að ræða bæði innan Stjórnlagaráðs en væntanlega líka meðal þings og þjóðar.

Málamiðlunin felst í því að gagnvart kjósendum er landið eitt kjördæmi, ef þeir svo kjósa, þar sem þeim standa í raun allir frambjóðendur sömu samtaka til boða, en þeir geta einnig valið frambjóðendur og lista í sínu kjördæmi eins og verið hefur. Sá sem býr í Reykjavík getur kosið frambjóðanda utan af landi ef hann telur hann góðan kost (enda hafi frambjóðandinn ákveðið að setja sig á landslista flokksins). Hin hlið málamiðlunnar snýr að frambjóðendum; þeir geta beint framboði sínu að þeim kjósendum sem standa þeim landfræðilega næst. Málamiðlanir hafa tilhneigingu til að vera flóknari en lausnir þar sem eitt sjónarmið ræður. Svo er þó tæplega í þessu tilviki. Lausnin er vart flóknari í framkvæmd en væri landið eitt kjördæmi, hvort sem er fyrir kjósendur né heldur frambjóðendur. Lausnin er heldur ekki flóknari en það allflókna kerfi sem felst í núgildandi kosningalögum, hvað þá lögnum frá 1987.

Spyrja má hvort fyrirkomulagið eigi sér fyrirmynd erlendis. Svo er og er þá helst að líta til Hollands, en þar má segja að samspil þess að landið sé eitt kjördæmi en framboð að einhverju leyti staðbundin er ekki ósvipuð því sem hér er lagt til. Er þó Holland margfalt fjölmennara en Ísland. Fyrirkomulagið í Danmörku er líka í þessa áttina. Það að tala kjördæmissæta sé breytileg og ráðist af kosningaúrslitum gerist í allmörgum ríkjum og má nefna Austurríki sem dæmi.





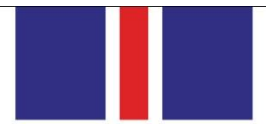
2. Persónukjör. Þingmenn vor allt til 1959 almennt valdir með e.k. persónukosningu í formi ein- eða tvímenningskjördæma. Svo er enn gert þar sem kosið er til sveitarstjórna svokallaðri óbundinni kosningu, enda eru þá engir listar í framboði. Strax við upphaf listakosninga, fyrir rúmri öld, var reynt að viðhalda persónukjörsþættinum með því að gera kjósendum kleift að breyta röðun á listum. Sá möguleiki hefur þó vart verið nýttur enda áhrifalítill. Aðeins einu sinni hefur það gerst að þingmannsefni hafi ekki náð kjöri vegna breytinga kjósenda á lista. Á árabílinu 1959-2000 var næsta vonlaust að breyta röðun á listum en með lagabreytingu um aldamótin urðu áhrifin nokkur enda hefur það gerst fjórum sinnum síðan að frambjóðendur hafi þurft að víxla sætum fyrir tilverknáð kjósenda. Í tillögum ráðsins er skrefið stigið til fulls þar sem ætlunin er að kjósendum sé alfarið ætlað að velja frambjóðendur.

Stjórnarskrártillagan útilokar ekki að listar séu með einhverjum hætti raðaðir, t.d. gætu þeir verið settir upp sem e.k. fléttulistar, konur og karlar til skiptis. Röðin er þó aðeins til leiðbeiningar kjósendum en hefur ekki önnur áhrif. Setja verður ákvæði um fyrirkomulag röðunar í kosningalög. Kjósandi getur leitt hjá sér að raða með því að merkja við lista einan sér, og eru þá að eftirláta öðrum röðunina. Spyrja má hví ekki sé leyft að bjóða fram forraðað lista þar sem merking við listann einan hafi eitthvert vægi í röðun. Slíkt kom vissulega til álita en reynslan, bæði hérlendis og erlendis, sýnir að þá er persónukjörið næsta marklaust. Í reynd munu röðunin á hinum forröðuðu listum ráða ferðinni. Slíkt fyrirkomulag myndi ekki falla undir þá skilgreiningu á persónukjöri sem er reifuð framar.

Stjórnarskrárákvæðin, sem hér eru lögð til, kveða á um að kjósendum sé heimilað að velja frambjóðendur, einn eða fleiri af kjördæmis- eða landslista sömu samtaka. Eins og fram kemur síðar verða í reynd væntanlega flestir frambjóðendur á landslistum þó þeir séu líka á kjördæmislistum. Það persónukjör sem hér er lagt til gengur því mun lengra en stjórnarfrumvarpið um persónukjör frá árinu 2009, þar sem kjósendur gátu aðeins valið af einum lista og það aðeins helming nafna á honum. Engu að síður verður spurt hví ekki sé gengið lengra og leyft að velja þvert á flokka. Það var ítarlega rætt í nefndinni. Fram kom gagnrýni fræðimanna þess efnis að þá væri gengið fulllangt og að lítt rannsókuðu máli. Þess er þó að geta að slíkt fyrirkomulag tíðkast allvíða; sjá athugasemdir með fyrrgreindum persónukjörsfrumvörpum. Það varð niðurstaða nefndarinnar að ganga ekki lengra í þetta sinn og halda persónukjörinu innan sama flokks. Alþingi er þó heimilt að ganga lengra og leyfa val þvert á flokka. Það gæti því komið til álita þegar reynsla er fengin á þrengra fyrirkomulagið, frekari rannsóknir hafa verið gerðar og fleiri fordæmi komin fram erlendis, enda er þróunin víðast hvar í átt til aukins persónukjörs.

Persónukjör merkir ekki að flokkar komi ekki við sögu í sambandi við framboð. Samtökum um framboð, flokkum eða öðrum slíkum samtökum, er eftir sem áður ætlað að velja með einhverjum hætti þá frambjóðendur sem standa kjósendum til boða. Þeim má jafnframt, eins og þegar hefur verið sagt, heimilað að birta frambjóðendur í leiðbeinandi röð. Enn fremur skal minnt á að kjósendum verður heimilt að velja lista í heilu lagi. Að lokum er það mikilvægt atriði að mælt er fyrir um hlutfallskosningu þar sem samtökin, flokkarnir, hljóta þingsæti í sem fyllstu samræmi við heildarfylgi þeirra. Þetta útilokar t.d. meirihlutakosningu þar sem fylgismestu samtökin fá öll sæti.

Það er ekki mælt fyrir um það í þessum stjórnarskrártillögum hvaða merkingar- og uppgjörsaðferð skuli beitt. Löggjafanum er það eftirlátið að mestu. Ákvæðin geta rúmað hvort sem er merkingar með einum eða fleiri krossum við frambjóðendur, eða að þeim sé raðað með raðtölum. Þá getur uppgjörsaðferðin verið með ýmsu móti: Sé merkt með krossum verður vart annað séð en samtala krossanna ráði uppgjörinu, en ýmsar aðferðir koma til álita við uppgjör á



röðun. Nefna má sem dæmi, raðtölunum umbreytt í stig (Borda-aðferð) eða þær túlkaðar sem forgangs röðun (STV).

Kjördæmatrygging. Allir frambjóðendur sömu samtaka hvar sem er á landinu munu væntanlega standa kjósendum til boða. Væntanlega munu flestir frambjóðendur – a.m.k. í byrjun – vilja tengja sig kjördæmum, verði landinu skipt í kjördæminu. Þeir gætu engu að síður laðað til sín kjósendur úr öðrum kjördæmum með því að vera jafnframt á landslista eins og heimilað er samkvæmt tillögum C-nefndar. Þannig gæti kjördæmi fengið fleiri þingsæti en svarar til kjósendatölu þess eins. En það er þá að vilja kjósenda annars staðar af landinu, en ekki fyrir skikkan kosningakerfisins eins og nú er að nokkru leyti. Hitt getur vissulega gerst að kjördæmi fái færri sæti en svarar til stærðar kjördæmisins, hvort sem það er vegna þess að frambjóðendur kjördæmisins höfðu ekki í nægilegum mæli til kjósenda eða frambjóðendur í öðrum kjördæmum þykja kjósendum fýsilegri. Ákvæðið um „kjördæmatryggingu“ er ætlað að sjá við þessu með því – eins og nafnið gefur til kynna – að tilteknum lágmarksfjölda þingsæta skuli ávallt úthlutað til frambjóðenda merktum kjördæminu. Í upphafi er gert ráð fyrir að bundnu sætin séu einkum ætluð til að tryggja hlut landsbyggðar en síðari tíma þróun í dreifingu þingmanna á kjördæmi við það kosningakerfi sem lagt er til mun væntanlega ráða hvort og hvernig löggjafinn kys að nota ofangreinda heimild.

Stjórnarskrárákvæðin segja að heimilt sé að verja allt að helmingi allra þingsæta, eða 31 þingsætum, í þessu skyni. Ekki er mælt fyrir um það hvernig þeim skuli skipt á kjördæmin fyrir utan það að aldrei má eyrnamerkja kjördæmi fleiri slík bundin sæti en það geti staðið undir miðað við kjósendafjölda alls. Í dæmi um hugsanlega útfærslu í kosningalögum í viðauka þessara skýringa er miðað við að sama tala þingsæta sé bundin í hverju kjördæmi óháð stærð þeirra.

Hér eru vissulega ýmis álitamál. Er réttlætjanlegt að grípa með þessum hætti fram fyrir vilja kjósenda um val á listum og frambjóðendum? Er það ekki í andstöðu við hugsunina um persónukjör? Jafnframt flækir slíkt ákvæði óhjákvæmilega kosningalög talsvert og stríðir þar með gegn því sjónarmiði að þau séu sem auðskiljanlegust. Á hitt verður jafnframt að líta að svo lengi sem landinu er skipt upp í kjördæmi getur það vart verið rökrétt að kjördæmi geti verið næsta rúð þingsætum falli atkvæði með ólíklegum hætti. Spyrja má hvort helmingur sé eðlilegt hlutfall. Þarna var farinn meðalvegur milli þeirra sjónarmiða að hafa enga slíka tryggingu og hinna að hlutfallið ætti að vera allt að því jafnhátt og segja má að sé í núverandi kerfi þar sem 54 af 63 þingsætum, eða 5/6 eru bundin kjördæmum. Á það skal lögð áhersla að ákvæðið er hugsað sem trygging, öryggisákvæði, sem vart muni reyna á skiptist atkvæði með líklegum hætti. Þó er vissulega örðugt að spá fyrir um slíkt þar sem engin reynsla er af persónukjöri ef frá er skilin kosningin til Stjórnlagabings haustið 2010, sem er þó ekki sambærileg.

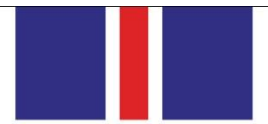
Að lokum skal bent á að þetta tryggingarákvæði á aðeins við sé landinu skipt í kjördæmi.

5. Kynjajöfnun. Að framan hefur verið farið yfir markmið og leiðir í þessu vandasama viðfangsefni.

## **Samanburður við önnur lönd**

Helstu nýmæli í þessum tillögum Stjórnlagaráðs eru eins og þegar hefur komið fram:

- Annars vegar fljótandi skil milli kjördæma og landkjörs.
- Persónukjör innan lista sömu samtaka með heimild til að lögfesta persónukjör þvert á lista.



Að framan hefur verið dregið á sögu þessara þátta í kosningafyrirkomulagi hérlendis. Eins konar landskjör var við lýði allt til 1959 og persónukjör hefur verið til frá upphafi, en þó almennt séð í sí veikari mæli.

Erlendis eru fjölmörg dæmi um landslistafyrirkomulag, jafnvel þannig að kjósendur hafi sérstakt atkvæði til að velja á milli landslista óháð því hvernig þeir kjósa í kjördæmakjöri. Þekktasta dæmið er þýska kerfið sem hefur verið tekið upp í einhverri mynd víða, bæði í nýfrjálsum ríkjum Evrópu og einnig hinum megin á hnettinum, á Nýja-Sjálandi. Þá er það og algengt að kjördæmis- og landskjör fari með einhverju móti saman. Með nokkrum sanni má segja að uppbótar- eða jöfnunarsætin íslensku séu af þeim toga. Slíkt fyrirkomulag er m.a. á öllum Norðurlöndum utan Finnlands. Venjulega er þá skýrt kveðið á um skiptingu sæta í kjördæmissæti og landssæti. Hitt er sjaldgæfara að skilin þarna á milli séu fljótandi eins og C-nefnd leggur nú til. Þó má nefna dæmi.

Eitt af þeim er Austurríki sem er sambandsríki níu sambandslanda. Fyrst ná þeir frambjóðendur í kjördæmi kjöri sem reiknast hafa atkvæði sem nemur landstölu sem er því sem næst meðaltal greiddra atkvæða að baki hverju sæti sambandslandsins. Hafi atkvæði dreifst mikið í kjördæminu geldur það þess og fær fáa menn kjörna og öfugt. Þau sæti sem ekki ganga þannig út koma af landslistum. Síðan gerist svipað með tengsl landasætanna og alríkissæta.<sup>14</sup>

Í Danmörku er afar flókið kosningakerfi. „Kjördæmi eru allstór, með 10–21 kjördæmissæti hvert, en boðið er fram í svokölluðum „opstillingskredse“, sem geta verið heil sveitarfélög, hverfi í Stór-Kaupmannahöfn eða á landsbyggðinni samsafn sveitarfélaga. Kalla má þetta nærkjördæmi. Að nokkru leyti má líkja nærkjördæmunum við einmenningskjördæmi þar sem tala þeirra innan hvers (yfir)kjördæmis er á móta þingsætistölu kjördæmisins. Frambjóðendum er stillt upp í einstökum nærkjördæmum, einu eða fleirum eða í öllum nærkjördæmum sama kjördæmis, allt að vali þeirra sem að framboðunum standa.“<sup>15</sup> Þegar kemur að úthlutun ræðst það nokkuð af sjálfum úrslitunum hvernig sætin skiptast á milli nærkjördæmanna og yfirkjördæmanna (sem svar þá til landsins í heild hjá okkur).

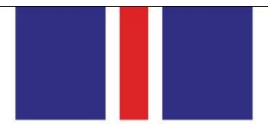
Mesta hliðstæðan við hugmyndir C-nefndar er að finna í fyrirkomulaginu í Hollandi. „Við kosningar til þjóðþings er Holland eitt kjördæmi með 150 þingmönnum. Engu að síður má stilla upp listum eftir svæðum. Kjósendur merkja ekki við lista heldur aðeins við einn af frambjóðendum. Samlögð atkvæði greidd frambjóðendum hvers lista ráða þingsætistölu hans en sætin hljóta þeir sem flesta fá krossana.“<sup>16</sup> Aftur er þetta þannig að kjördæmin, svæðin, fá fulltrúa í samræmi við vinsældir þeirra á landsvísu. Heita má að þetta sé sama fyrirkomulag og að er stefnt í tillögum C-nefndar ef frá er skilið það frávik sem felst í hinum bundnu sätum.

Hitt nýmælið er persónukjörið. Um það þarf ekki að fara mörgum orðum hér heldur má vísa á athugasemdir við margnefnd stjórnarfrumvörp um persónukjör frá 136. og 137. þingi í heild sinni, en þar er gerð ítarleg grein fyrir persónukjöri og útfærslu þess erlendis. Persónukjör eins og það sem hér er lagt til á sér margar erlendar hliðstæður. Val þvert á lista er þó ekki víða, enda hefur þegar verið á það bent að æskilegt væri að fram fari allumfangsmikil athugun áður en persónukjörið yrði útvíkkað í þeim mæli, en til þess hefur Alþingi heimild náí þessar tillögur fram að ganga.

<sup>14</sup> Sjá umfjöllun um kosningakerfi Austurríkis á vef landskjörstjórnar, <http://www.landskjoer.is/media/frettir/AusturrikiskosningarVefurY.pdf>

<sup>15</sup> Tilvitnun um fyrirkomulagið í Danmörku í athugasemdum fyrrgreinds stjórnarfrumvarps frá 2009 um persónukjör.

<sup>16</sup> Sjá stutta frásögn á vef landskjörstjórnar: <http://www.landskjoer.is/kosningamal/erlendar-kosningar-nr/65>.



## Kjörseðill

Eftirfarandi sýnir dæmi um kjörseðil sem nota mætti í kosningum sem þessum. Taka skal fram að hér er aðeins um sýnidæmi að ræða. Í kosningalögum þarf að kveða nánar á um gerð kjörseðilsins. Efri hluti kjörseðilsins geymir þá frambjóðendur sem boðið hafa sig fram í kjördæmi kjósandans, hér Suðvesturkjördæmi (SV), en neðri hlutinn hefur að geyma landslista framboðanna, þar sem er að finna alla frambjóðendur listanna, hvar sem á landinu. Efri hlutinn félli brott ef ákveðið yrði að skipta landinu ekki upp í kjördæmi.

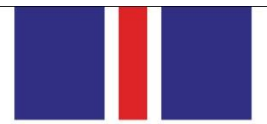
SUÐVESTURKJÖRDÆMI X listi almennings		SUÐVESTURKJÖRDÆMI Z listi íþróttamanna
Aníta Vala		Hreiðar
Auðunn		Elma
Guðbjörn Daníel		Örnólfur Kristján
Rannveig Erna		Gunnar Árni
...		
LANDSLISTI X listi almennings	LANDSLISTI Y listi listamanna	LANDSLISTI Z listi íþróttamanna
Jóhannes (R)	Sigurvin	Hilda (R)
Aníta Vala (SV)	Kristbjörn Örn	Hreiðar (NV)
Ella Hrund	Ríkharður Gunnar	Elma (NA)
Alexander (NA)	Jakobína Borg	Örnólfur Kristján (S)
Svava Lilja	Heiðdís Árný	Gunnar Árni (S)
...	...	...

*Frambjóðendur á landslistanum eru ýmist þannig til komnir að þeir eru tengdir kjördæmum en bjóða sig líka fram í á landinu öllu eða að þeir kjósa aðeins að vera landslista. Auðkenni kjördæmanna eru þá tilgreind innan sviga aftan við nöfn þeirra (SV, R, NA o.s.frv.) eða að þeir eru aðeins á landslista og þá án kjördæmismerkingar. Í þessu tilbúna dæmi er sýnd ýmis fjölbreytni. Þannig býður Y-framboð listamanna aðeins fram landslista og nokkrar konur í X-framboðinu hafa sama hátt á þótt karlarnir tengi sig allir kjördæmum. Íþróttamenn (Z) eru aftur á móti hver úr sínu kjördæmi.*

Kjósandinn getur kosið hvaða frambjóðendur á kjörseðlinum sem er, eða merkt við einhvern einn lista, hvort sem er í kjördæmi kjósandans eða merkt við landslista. Af þeim sökum verður landslistinn að innihalda líka nöfn úr viðkomandi kjördæmi, þeirra frambjóðenda sem það kjósa. Mikilvægt er að sami landslistinn standi öllum landsmönnum til boða.

Tryggt er að ákveðinn fjöldi (t.d. sex) frambjóðenda sem merktir eru kjördæminu (og eru hér fyrir ofan strik), muni hljóta sæti. Athuga ber þó að allir kjósendur, alls staðar á landinu, geta haft áhrif á val frambjóðenda af landslistunum og þar með líka í öðrum kjördæmum en í því þar sem þeir eru á kjörskrá. Á þann hátt er þetta ólíkt núverandi kjördæmishugtaki. Kjósandi í Reykjavík getur valið frambjóðanda á Norðurlandi vestra, en þar með er hann að leggja sitt af mörkum til að fjölga þingmönnum af því svæði.

Í viðauka er að finna dæmi um útfærslu á kosningakerfinu í hugsanlegum kosningalögum.



## Um gæði tillögunnar

Ákvæði um kosningar eru afar mikilvæg en um leið mikilvægt mál. Skýrleiki verður að vera lykilatriði þannig að sem minnstur, helst enginn, vafi geti leikið á merkingu ákvæðanna þegar að framkvæmdinni kemur. Um leið þarf textinn að vera knappur og læsilegur þannig að almenningur skilji. Þar skiptir líka máli um hvaða þætti málsins er verið að ræða. Það sem snýr að kjósendum og um leið frambjóðendum er fyrst og fremst kjörseðillinn og athöfnin í kjörklefanum, síður það hvernig uppgjörið, talningin, fer nákvæmlega fram þótt kjósendur þurfi vissulega að geta áttað sig á meginhugsun uppgjörsins, þ.e.a.s. hvaða áhrif hann getur haft með atkvæði sínu þegar upp er staðið.

Deila má um hvað eigi að standa í stjórnarskrá og hvað í kosningalögum. Hér á landi svo og í Noregi og Svíþjóð er hefð fyrir allítarlegum ákvæðum um þingkosningar í stjórnarskrám. Þetta má m.a. sjá af því að ákvæðið í þeirri sænsku eru um 350 orð og 400 í þeirri norsku. Ákvæðin í íslensku stjórnarskránni eftir breytingu 1999 er um 200 orð og hafði þá verið styttr verulega frá því næst á undan. Danska stjórnarskráin er knöpp um kosningaákvæðin eða aðeins x orð, en sjálf kosningalögin mikill bálkur. Vart verður minna sagt í stjórnarskrá en í þeirri þýsku þar sem ákvæðin rúmast í tæpum 60 orðum. En Þjóðverjar hafa líka lent í því að stjórnlagadómstóll þeirra felldi fyrir nokkru þann úrskurð að kosningalögin hefðu áratugum saman brotið í bág við þessi fáu orð stjórnarskrárinnar í meginatriðum. Það er því vandrataður meðalvegurinn.

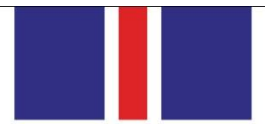
Tillögur Stjórnlagaráðs um þingkosningaákvæði stjórnarskrárinnar eru nokkru yfirgripsmeiri en þau núverandi og þurfa til þess 250 orð í stað 200 nú. Þá verður m.a. að hafa í huga að nú eru ákvæði sem eru ekki í núgildandi stjórnarskrá, þ.e. það um persónukjör.

Spyrja má hvort löggjafinn sé um of bundinn af stjórnarskrárákvæðum samkvæmt tillögum Stjórnlagaráðs, hvort löggjafanum sé ekki unnt að útfæra ákvæðin eins og hentar stað og stund. Ramminn er rúmur í tillögunum og nægir þar að nefna eftirfarandi:

1. Þinginu er gefið allt vald til að skilgreina kjördæmi og ákveða tölu þeirra, þ.m.t. að skipta landinu ekki upp. Hefur svo aldrei verið a.m.k. ekki frá því að landið hlaut sjálfstæði og þar með eigin stjórnarskrá.
2. Ekkert er sagt um kosningaaðferðina utan að hún skal vera hlutfallsleg. Víða er mælt fyrir um notkun d'Hondtsreglu, Sainte-Laguë, stærstu leif eða aðra aðferð í stjórnarskrám.
3. Nær allir þættir í útfærslu persónukjörsins eru eftirlátnir þinginu.
4. Allt sem máli skiptir um niðurröðun bundnu sætanna, sem má að nokkru líkja við kjördæmissæti nú, er í höndum þingsins sem hefur ekki verið áður.
5. Löggjafanum er gert að stuðla að jöfnuði kynja á þingi, en hvernig er á þess valdi.

Það er til efs að Alþingi hafi fengið jafn mikið svigrúm til að útfæra kosningalög og það fær með þessum tillögum. Þá má spyrja hvort þingið fái óleysanlegt verkefni. Svo er ekki. Gengið hefur verið úr skugga um að unnt er að útfæra fyrir mælin og er dæmi um það sýnt í viðauka.

Aðrir kunna að gagnrýna tillögurnar með öndverðum formerkjum, að þingið fái of mikið frelsi, að það fái verkefni sem því muni reynast pólitískt erfitt að kljást við af pólitískum og persónulegum ástæðum og er þá gjarnan sagt að þingmenn hafi hagsmuna að gæta. Ramminn sem felst í tillögunum er vissulega rúmur en hann er hugmyndafræðilega skýr. Það er því að mestu tæknilegt atriði að skrifa kosningalögin.



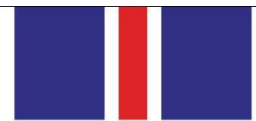
Í fyrrgreindri handbók kosningafræðistofnunarinnar IDEA er brugðið upp lista um ráð sem hafa meggi huga við hönnun kosningakerfa. Ráðleggingarnar eru þessar í lauslegri þýðingu:<sup>17</sup>

1. Hafið ákvæðin einföld og skýr.
2. Hræðist ekki nýmæli.
3. Takið tillit til kringumstæðna og tíðarandans.
4. Vanmetið ekki getu kjósenda.
5. Takið tillit til séraðstæðna fremur en gera það ekki. (Einkum eru nefndar trúardeilur, kynþáttaerjur o.s.frv. Af þeim aðstæðum sem nefndar eru eiga einungis byggðasjónarmið við hjá okkur.)
6. Samráð er lykilatriði. (Ekki endilega við stjórnámálamennina heldur fólkið, t.d. með þjóðaratkvæði um breytinguna.)
7. Hafið umboðið til breytinga á hreinu. (Hér eru nefnd dæmi frá þróunarríkjum.)
8. Reynið að leyfa kjósendunum að hafa eins mikil áhrif og unnt er. (Persónukjör, jafnvel þvert á lista, er nefnt sérstaklega.)
9. En hafið líka hliðsjón af því að kerfið þarf að stuðla að samheldni flokka.
10. Langtímastöðugleiki og skammtímaumbætur fara ekki alltaf saman. (Nefnt er sem dæmi að Suður-Afríka hafi valið hlutfallskosningakerfi í stað hins engilsaxneska einmenningskerfis með hliðsjón af langtímasjónarmiðum.)
11. Búist ekki við að kosningakerfi lækni öll mein.
12. En á hinn bóginn vanmetið ekki áhrif breytinga á kerfinu.
13. Gleymið því ekki að þjóðin verður að þrá breytingarnar.
14. Gerið ekki ráð fyrir að bæta meggi úr göllum kerfisins síðar.
15. Verið ekki þrælur gildandi kerfis.
16. Metið hve líklegt sé að nýtt kerfi vekji upp deilur.
17. Prófið kerfið með því að sjá fyrir ólíkleg atvik. (T.d. hvort einn flokkur gæti hreppt öll sætin?)

Í kjölfarið er lagður fram tossalisti handa smiðum kosningakerfa:

1. Er kerfið einfalt og skýrt?
2. Hefur verið tekið tillit til þjóðfélagslegra kringumstæðna?
3. Hentar kerfið aðstæðum núna?
4. Er ljóst hvernig á að breyta og aðlaga kerfið síðar?
5. Er verið að vanmeta kjósendur?
6. Tekur kerfið tillit til eins margra atriða og unnt er?
7. Var umboðið til verksins talið nægilegt?
8. Verður útkoma úr kosningum með kerfinu hafin yfir vafa?
9. Hefur verið séð við ólíklegustu upptakomum?
10. Er kostnaður og stjórnumfang við kerfið innan hæfilegra marka?
11. Finnst kjósendum þeir fá vald?
12. Er stuðlað að hæfu flokkakerfi?
13. Fellur kerfið inn í hinn almenna stjórnumskrárramma?
14. Stuðlar kerfið að sáttum en yfir ekki sárin?

<sup>17</sup> Sjá bls. 160-164 í [http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD\\_Handb\\_low.pdf](http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_Handb_low.pdf).



## **Viðauki: Dæmi um efnislega útfærslu í kosningalögum á ákvæðum stjórnarskrárfrumvarpsins**

Í þessu dæmi er tekin afstaða til atriða sem eru valkvæð í stjórnarskrárákvæðunum með eftirfarandi hætti:

- Landinu er skipt upp í kjördæmi þau sömu og nú nema hvað Reykjavíkurborgkjördæmin eru sameinuð.
- Ákvæði um bundin sæti er því sem fullnýtt, notuð 30 sæti.
- Ákvæðið um þróskuld er nýtt til fulls, 4%.
- Beitt er krossaðferð, þ.e.a.s. kjósendinn skal merkja með krossum, ekki raðtölum.
- Uppgjörsaðferðin byggir á samtölu krossa, sbr. þó fráviksvalkosti sem eru nefndir sérstaklega.
- Ekki er tekið á því hvort eða hvernig yrði tekið á því ákvæði að stuðla skuli að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi.

Textann hér á eftir ber aðeins að skilja sem dæmi. Ýmsar aðrar útfærslur geta rúmast innan ákvæða þeirra tillagna Stjórnlagaráðs um stjórnarskrárákvæði. Sumra aðbrigða er getið sérstaklega. Textinn er ekki skrifaður sem lagatexti heldur einungis sem efnisatriði í lagatexta.

### *Kjördæmi*

Kjördæmi eru eftirfarandi:

Norðvesturkjördæmi	? bundin þingsæti
Norðausturkjördæmi	? bundin þingsæti
Suðurkjördæmi	? bundin þingsæti
Suðvesturkjördæmi	? bundin þingsæti
Reykjavíkurborgkjördæmi	? bundin þingsæti

(Síðan kæmu venjuleg ákvæði um mörk kjördæma.) Þingsæti eru 63, þar af eru 30 bundin kjördæmum og skiptast eins og að ofan greinir. (Hér er ekki tekin afstaða til skiptingar bundinna sæta milli kjördæma.)

### *Framboð*

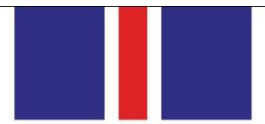
Samtök frambjóðenda bjóða fram lista í kjördæmum eða á landinu öllu eða hvort tveggja. Heimilt er að frambjóðendur í kjördæmum séu einnig á landslistum sömu samtaka. Auk þess mega vera á landslistum frambjóðendur sem vilja ekki kenna sig við kjördæmi. Framboðin mega ákveða í hvaða röð prenta skal lista þeirra á kjörseðlum. Ef ekki telst listinn vera í starfrófsröð með hendingarkenndri byrjun.

Heildartala nafna á framboðslistum sömu samtaka skal ekki vera hærri en nemur heildartölu þingmanna og varamanna á landinu öllu. Samtökunum sem að framboðunum standa er í sjálfsvald sett hvernig frambjóðendum er skipt á milli lista þeirra.

(Þá kæmu venjuleg ákvæði um það hverjir standa að framboðum og aðrar formkröfur.)

### *Kjörseðlar*

Kjörseðla skal prenta með framboðslistana hver við annars hlið, í röð eftir bókstöfum þeirra. Fyrir framan bókstaf hvers lista skal vera ferningur. Niður undan bókstafnum skulu vera nöfn þeirra frambjóðenda listans sem í framboði eru í kjördæminu í þeirri röð sem framboðið hefur tilgreint, ásamt stöðu eða starfsheiti og heimili ef nauðsyn þykir til auðkenningar. Fyrir framan nafn hvers frambjóðanda skal vera ferningur.



Þar fyrir neðan skal tilgreina landslista hvers framboðs með sama hætti. Hjá nafni hvers þingmanns skal tilgreina það kjördæmi sem hann býður sig fram í ef svo er. (Sjá dæmi í megintexta.)

#### *Athöfn kjósanda*

Kjósandi greiðir atkvæði á þann hátt að hann markar kross í fering fyrir framan nöfn þeirra frambjóðenda sem hann kys hvort sem þeir eru á lista í kjördæmi kjósandans eða á landslista sömu samtaka. Kjósandi getur einnig greitt landslista, eða kjördæmislista atkvæði sitt og telst hann þá vera að kjósa alla frambjóðendur á viðkomandi lista.

**Valkostir:** *Í stað merkingar með krossi rúmast það einnig innan þeirra stjórnarskrárákvæða, sem gerð er tillaga um, að merkja í forgangsröð, þ.e. með raðtölum. Eins og fram kemur síðar getur uppgjör á röðuninni verið með tvennum hætti, með svonefndri forgangsröðunaraðferð (STV) eða stigagjöf (Borda). Þrátt fyrir að einstökum frambjóðendum sé raðað með raðtölum má velja lista með krossi og útfæra það með þeim hætti að ekki sé verið að taka afstöðu til röðunar á listanum, sbr. síðar.*

#### *Ógild atkvæði*

Hafi kjósandi merkt við einn og aðeins einn lista telst atkvæðið gilt atkvæði listans enda þótt einnig kunni að hafa verið merkt við frambjóðendur á listanum eða á landslista sömu samtaka. (Hefðbundin ákvæði að auki)

#### *Uppgjör atkvæða*

Atkvæðavægi hvers kross er fengið með því að deila 1 með fjölda þeirra krossa sem kjósandi hefur nýtt sér. Atkvæði greidd einum lista skal vera jafngilt því að merkt sé við alla frambjóðendur listans. Atkvæðatala frambjóðenda er summa atkvæðavægis þeirra krossa sem hann hefur fengið auk hlutdeildar frambjóðandans í atkvæðum beint greiddum lista þeim sem hann stendur á.

Heildaratkvæðatala samtaka frambjóðenda er summa af atkvæðatölum þeirra frambjóðenda sem bjóða fram undir merkjum þess auk atkvæða þeirra sem merkt hafa beint við einhvern lista samtakanna.

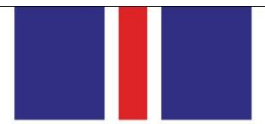
**Valkostir:** *Í öllum aðferðum (Borda, STV eða annað) liggur ljóst fyrir hvað hver samtök fá mörg atkvæði á landsvísu. Sé beitt stigagjöf (Borda) getur uppgjörin fram með hliðstæðum hætti og við krossamerkingu. Forgangsröðun (STV) lýtur sínum reglum sem ekki verðar tíundaðar hér. Auðvelt er að útfæra aðferðina í þessu tilviki.*

#### *Úthlutun þingsæta*

Úthlutun, þegar beitt er krossamerkingum einvörðungu, gæti farið þannig fram (orðalag er að mestu sótt í gildandi kosningalög):

- 1. mgr.* Þau samtök frambjóðenda koma ein til álita við úthlutun jöfnunarsæta sem hlotið hafa a.m.k. fjögur af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.
- 2. mgr.* Til þess að finna hve mörg þingsæti koma í hlut samtaka, sem fullnægja skilyrðum 1. mgr., og skal fyrst telja saman atkvæðatölur þeirra á landinu öllu:
  - Deila skal í atkvæðatölur samtakanna með tölunum 1, 2, 3, 4 o.s.frv. Útkomutölur eru skráðar fyrir hvern lista.
  - Fyrsta þingsæti fá þau samtök sem hæsta útkomutölu hefur. Sú tala er síðan felld niður. Annað þingsæti fær sá listi sem nú hefur hæsta útkomutölu. Þessu skal fram haldið uns úthlutað hefur verið öllum 63 þingsætum.
  - 3. mgr.* Úthluta skal þingsæti til þess frambjóðanda sem flest atkvæði hefur hlotið enda sé hann boðinn fram af samtökum sem hefur hlotið þingsæti samkvæmt 1. mgr. Að því loknu skal fella niður nafn þess frambjóðanda. Þetta skal endurtekið uns öllum þingsætum hefur verið úthlutað um





lið og þess er gætt að fella niður öll nöfn á listum samtaka um leið og þau hafa fengið úthlutað öll sæti sín samkvæmt 2. mgr. Athuga þó 4. mgr.

4. mgr. Þegar kemur að því að úthlutað hefur verið jafnmörgum sætum í kjördæmi og nemur tölu bundinna sæta þess skal horft fram hjá frambjóðendum þessa kjördæmis þar til ljóst er að búið er að fylla tölu bundinna sæta í öllum kjördæmum.

Skýrt skal tekið fram að hér er aðeins um eina af mörgum mögulegum útfærslum að ræða.

**Valkostur:** Það rúmast einnig innan stjórnarskrárákvæðanna að úthluta bundnu sætunum sérstaklega í byrjun eins og um hefðbundin kjördæmissæti væri að ræða. Fyrst þarf þá að finna út hvernig bundnu sætin eiga að skiptast á milli lista kjördæmisins áður en kemur til úthlutunar til einstakra frambjóðenda.

**Valkostir:** Hafi frambjóðendur hlotið stig í stað krossa eru úthlutunarákvæðin efnislega eins.

Sé beitt forgangsröðun (STV) breytast ákvæðin nokkuð:

Ef merkt er við lista einvörðungu er eðlilegast að fara þannig að með þau atkvæði: Þegar kemur að því að enginn frambjóðandi á lista nær sætishlut (kvóta) skal horft til þeirra atkvæða sem greidd voru listanum einum (hvort sem hann er opinn eða lokaður) og skulu þau atkvæði færð þeim frambjóðanda listans sem nú hefur flest atkvæði, en þó ekki fleiri en svo að hann nái fullum sætishlut. Atkvæði sem þannig eru tilkomin skulu aldrei færð til frambjóðenda utan listans, heldur skilað aftur í sarp listaakvæðanna.

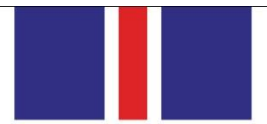
Úthlutun bundnu sætanna getur að grunni til verið svipuð hver svo sem úthlutunaraðferðin er. Í STV-aðferðinni má úthluta þannig að í fyrstu sé horft fram hjá þeim frambjóðendum sem einungis eru á landslistum svo og þeim frambjóðendum í kjördæmum þar sem bundnum sætum hefur þegar verið úthlutað. Síðan skal úthlutað með þeim almenna hætti sem felst í forgangsröðunaraðferðinni (STV).

## Heimildaskrá

DV. (2010). *dv.is*. Sótt 26. júní 2011 frá [dv.is](http://www.dv.is/stjornlagathing/nidurstodur/): <http://www.dv.is/stjornlagathing/nidurstodur/>

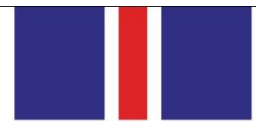
Stjórnlaganefnd I. (2011). *Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 1. bindi* (B. 1). Reykjavík: Stjórnlaganefnd.

Stjórnlaganefnd II. (2011). *Skýrsla stjórnlaganefndar 2011, 2. bindi* (B. 2). Reykjavík: Stjórnlaganefnd.



## 1. gr. Fyrirkomulag kosninga til Alþingis

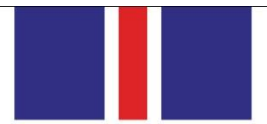
Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
<p>Út fer: <u>„af framboðslistum í“</u></p> <p><u>Heimilt er að skipta landinu upp í kjördæmi. Þau skulu flest vera átta.</u></p> <p><u>Samtök frambjóðenda bjóða fram lista, kjördæmislista eða landslista eða hvort tveggja. Frambjóðendur mega bjóða sig fram samtímis á landslista og einum kjördæmislista sömu samtaka.</u></p> <p><u>Kjósandi velur frambjóðendur af kjördæmislista eða landslista sömu samtaka, eða af þeim báðum. Honum er og heimilt að merkja í stað þess við annan listann og hefur hann þá valið alla frambjóðendur listans jafnt. Heimilt er að mæla fyrir um í lögum að kjósandi geti valið frambjóðendur af listum fleiri en einna samtaka.</u></p> <p><u>Þingsætum skal úthluta til samtaka frambjóðenda þannig að hver þeirra fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu. Þau samtök koma ein til álita við úthlutun þingsæta sem hlotið hafa minnst fjögur af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.</u></p> <p><u>Í lögum skal mælt fyrir um hvernig þingsætum skuli úthlutað til frambjóðenda út frá atkvæðastyrk þeirra.</u></p> <p><u>Í lögum má mæla fyrir um að tiltekinn fjöldi þingsæta sé bundinn einstökum kjördæmum, þó ekki fleiri en 30 alls. Tala kjósenda á kjörskrá að baki hverju bundnu sæti skal ekki vera lægri en meðaltalið miðað við öll þingsætin.</u></p>	<p>Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri kosningu til fjögurra ára.</p> <p>Atkvæði kjósenda alls staðar á landinu vega jafnt.</p> <p>Heimilt er að skipta landinu upp í kjördæmi. Þau skulu flest vera átta.</p> <p>Samtök frambjóðenda bjóða fram lista, kjördæmislista eða landslista eða hvort tveggja. Frambjóðendur mega bjóða sig fram samtímis á landslista og einum kjördæmislista sömu samtaka.</p> <p>Kjósandi velur frambjóðendur af kjördæmislista eða landslista sömu samtaka, eða af þeim báðum. Honum er og heimilt að merkja í stað þess við annan listann og hefur hann þá valið alla frambjóðendur listans jafnt. Heimilt er að mæla fyrir um í lögum að kjósandi geti valið frambjóðendur af listum fleiri en einna samtaka.</p> <p>Þingsætum skal úthluta til samtaka frambjóðenda þannig að hver þeirra fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu. Þau samtök koma ein til álita við úthlutun þingsæta sem hlotið hafa minnst fjögur af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.</p> <p>Í lögum skal mælt fyrir um hvernig þingsætum skuli úthlutað til frambjóðenda út frá atkvæðastyrk þeirra.</p> <p>Í lögum má mæla fyrir um að tiltekinn fjöldi þingsæta sé bundinn einstökum kjördæmum, þó ekki fleiri en 30 alls. Tala kjósenda á kjörskrá að baki hverju bundnu sæti skal ekki vera lægri en meðaltalið miðað við öll þingsætin.</p>	<p>Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir af framboðslistum í leynilegri kosningu til fjögurra ára.</p> <p>Atkvæði kjósenda alls staðar á landinu vega jafnt.</p> <p>Kjósendur geta annaðhvort valið með persónukjöri hvaða frambjóðendur á landinu sem er óháð því hvort þeir bjóða sig fram á kjördæmalistum eða á landslistum eða einstaka framboðslista og teljast þá greiða öllum frambjóðendum listans atkvæði sitt. Framboðum er heimilt að bjóða fram 2 til 126 frambjóðendur hvert á landinu öllu.</p> <p>Kjördæmin skulu vera fæst eitt en flest átta.</p> <p>Í lögum má mæla fyrir um að tiltekinn fjöldi þingsæta, þó aldrei fleiri en 2/5 þeirra, sé bundinn kjördæmum. Skipting bundinna þingsæta skal vera þannig að ekki séu færri kjósendur á kjörskrá að baki hverju bundnu þingsæti en nemur meðaltali að baki allra þingsæta.</p>



<u>Í kosningalögum skal mælt fyrir um hvernig stuðla skuli að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi.</u>	Í kosningalögum skal mælt fyrir um hvernig stuðla skuli að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi.  Breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi.	Í lögum skal veita framboðum heimild til að tryggja að hlutfall karla og kvenna meðal þeirra sem ná kjöri af þeirra listum sé sem jafnast.  Breytingar á kjördæma-mörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi.
---	---	--

#### Skýringar við breytingar:

1. Skerpt er á texta til að skýra betur hvað sé bundið í stjórnarskrá og hvað sé eftirlátið að útfæra í almennum lögum.
2. Fellt er á brott það fyrirkomulag að kjósendur geti valið frambjóðendur þvert á lista og skipt þannig atkvæði sínu á milli þeirra, þar sem það kosningafyrirkomulag þótti þurfa frekari skoðunar við. Hins vegar er inni heimild fyrir löggjafann að koma slíku fyrirkomulagi á, kjósi hann að gera svo síðar meir.
3. Skýrt er með hvaða hætti frambjóðendur raða sig inn á landslista og kjördæmislista (ekki efnisleg breyting frá því fyrirkomulagi sem kynnt var).
4. Fellt er á brott ákvæði sem kveður á um að framboð bjóða 2 til 126 frambjóðendur á landinu.
5. Í stað orðsins framboð er alls staðar notað „samtök frambjóðenda“. (Ekki efnisleg breyting.)
6. Tiltekið er með skýrum hætti að úthluta skuli atkvæðum til samtaka frambjóðenda í hlutfalli við heildaratkvæðafjölda á landsvísu. Tillögurnar eins og þá lágu fyrir gátu boðið upp á meirihlutakosningar þar sem flokkur fær miklu fleiri þingsæti en hlutfall atkvæða hans segir til um.
7. Komið er á 4% þröskuldi sem framboð þurfa að ná til að eiga rétt á þingsætum. Þetta er gert eftir ábendingum fræðimanna og í því skyni að tryggja stjórnarfestu.
8. Sett er inn almenn ákvæði um að löggjafinn skuli útfæra hvaða frambjóðendur listans teljist kosnir en „persónukjör“ er fellt út þar sem hugtakið þykir óljóst.
9. Fjöldi þeirra sæta sem binda má tilteknum kjördæmum er hækkaður úr 2/5 (25 þingsætum) í 30 þingsæti. Það er svipað og gert er ráð fyrir annarri tillögu stjórnlaganefndar. Um heimild er að ræða svo hér er verið að auka svigrúm löggjafans.
10. Sett er inn almennt ákvæði um að það skuli kveðið á um það í kosningalögum með hvaða hætti það skuli stuðla að sem jöfnustu hlutfalli karla og kvenna en löggjafanum eftirlátið hvernig það skuli gert.



## Skýring:

### 1. mgr.

*Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri kosningu til fjögurra ára.*

Með þjóðkjörnum þingmönnum er átt við að þingmenn skuli kosnir beint, í almennum kosningum. Hugtakið „hlutbundin kosning“ er felld brott enda hefur merking þess ávallt verið heldur óljós. Á hinn bóginn er síðar í greininni fjallað um að kosningin skuli vera hlutfallsleg.

Áfram er bundið í stjórnarskrá að þingmenn skulu kosnir til fjögurra ára í senn. Þetta kemur ekki í veg fyrir að þingmenn kunni að missa umboð sitt við þingrof, eða önnur tilfelli sem stjórnarskráin tilgreinir.

### 2. mgr.

*Atkvæði kjósenda alls staðar á landinu vega jafnt.*

Um er að ræða efnislega nýja málsgrein sem kveður á um að atkvæðavægi kjósenda alls staðar á landinu skuli vera það sama. Hér er átt við að einum hópi kjósenda sé ekki fyrirfram og kerfisbundið veitt meira vægi en öðrum, umfram það sem leiðir af námundunarskekkju við úthlutun þingsæta.

### 3. mgr.

*Heimilt er að skipta landinu upp í kjördæmi. Þau skulu flest vera átta. Hér er efnisbreyting frá gildandi stjórnarskrá þar sem löggjafanum er eftirlátið hver fjöldi kjördæma og mörk þeirra skulu vera. Þó er kveðið á um að þau skuli flest vera átta. Löggjafinn getur líka ákveðið að hafa landið eitt kjördæmi. Hafa ber í huga að kjördæmi hafa aðra merkingu í því fyrirkomulagi sem lagt er til en í því núgildandi. Uppskipting landsins í kjördæmi hefur því minna að segja.*

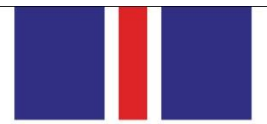
### 4. mgr.

*Samtök frambjóðenda bjóða fram lista, kjördæmislista eða landslista eða hvort tveggja. Frambjóðendur mega bjóða sig fram samtímis á landslista og einum kjördæmislista sömu samtaka.*

Nauðsynlegt er að skjóta hér inn nýju ákvæði um tilhögun framboða. Í gildandi stjórnarskrá kemur hugtakið ekki við sögu en lengi hefur verið talið að fyrrgreint hugtak um „hlutbundna kosningu“ merki að boðnir skuli fram listar, ekki einstaklingar. Þá er það nýmæli að heimilt sé að leggja fram sérstaka landslista með þeim frambjóðendum, sem kjósa að tengja sig ekki ákveðnum kjördæmum, svo og þeim frambjóðendum af kjördæmalistum sem það kjósa. Báðir listarnir verða þá að tilheyra sömu samtökum. Ekki er heimilt að sömu nöfn séu að öðru leyti á tveimur listum. Líklegt er að flestir muni nýta sér þennan kost þannig að landslisti verði í raun heildarlisti allra frambjóðenda hverra samtaka. Tekið skal fram að kjördæmislistar hverfa að sjálfsögðu verði landinu ekki skipt upp í kjördæmi.

Ekki er kveðið á um það hvað mörg nöfn þurfi eða megi vera á hverjum framboðslista. Í ljósi ákvæðis síðar í stjórnarskrárgreininni um 4% lágmarksfylgi hvers þingflokks svo og heildartölu þingsæta er ljóst að frambjóðendur á landinu öllu samanlagt ættu að vera a.m.k. 6 en heldur ekki fleiri en 126.

Það er eftirlátið löggjafanum að setja um það reglur hvernig samtök frambjóðenda megi skipta frambjóðendum á einstaka lista, kjördæmalista eða landslista. Rétt er að það sé mikill sveigjanleiki til þess að gefa samtökum kost á að beina sjónum að staðbundnum framboðum annars vegar eða landsframboðum hins vegar.



## 5. mgr.

*Kjósandi velur frambjóðendur af kjördæmislista eða landslista sömu samtaka, eða af þeim báðum. Honum er og heimilt að merkja í stað þess við annan listann og hefur hann þá valið alla frambjóðendur listans. Heimilt er að mæla fyrir um í lögum að kjósandi geti valið frambjóðendur af listum fleiri en einna samtaka.*

Hér kemur fram meginleiðbeiningin um það hvernig kjósandi fer að því að kjósa. Kjósandi kýs með því að velja sér einstaka frambjóðendur þótt hann geti líka stýtt sér leið með því að velja heila framboðslista.

Í fyrsta málslið málgreinarinnar felast fyrirmæli um að kosningalög skuli gefa kjósenda kost á að velja frambjóðendur, hverja sem er af tveimur listum sömu stjórn málsamtaka, af einum kjördæmislista og af landslista samtakanna. Hann þarf ekki að einskorða sig við annan listann heldur má hann velja af báðum. Í lögum má mæla fyrir um fjölda þeirra, sem velja má, eða hafa töluna ótakmarkaða. Þá er löggjafanum jafnframt í sjálfsvald sett með hvaða hætti kjósandi skal tjá val sitt á frambjóðendum, svo sem með krossum eða með raðtölum.

Kjósenda skal einnig heimilt að kjósa með því móti að merkja við einn, en aðeins einn lista, eins og fram kemur í öðrum málslið málgreinarinnar. Gildir þá einu hvort slíkur listi er kjördæmis- eða landslisti. Teljast þeir þá velja alla frambjóðendur sem á listanum eru og kemur það þá í stað þess að velja einstaka frambjóðendur. Þegar kemur að uppgjöri atkvæða er þetta mikilvægt atriði sem gefur fyrirmæli um það að röð nafna á lista, sem merkt er við í heilu lagi, skiptir engu máli við úthlutun þingsæta.

Í síðasta málsliðnum er löggjafanum heimilað að ganga lengra og leyfa kjósendum að velja frambjóðendur þvert á samtök. Með hliðsjón af kröfu þessarar stjórnarskrárgreinar um hlutfallskosningar felur það þá í sér að atkvæði kjósendans skiptist á milli viðkomandi samtaka samkvæmt nánari fyrirmælum laga.

## 6. mgr.

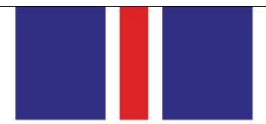
*Þingsætum skal úthluta til samtaka frambjóðenda þannig að hver þeirra fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu. Þau samtök koma ein til álita við úthlutun þingsæta sem hlotið hafa minnst fjögur af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.*

Með fyrri málsliðnum er kveðið á um að kosning til Alþingis skuli vera hlutfallsleg. Þá er verið að vísa til þess að þingmannatala hverra samtaka frambjóðenda skuli vera í hlutfalli við atkvæðafylgi þeirra á landinu öllu. Orðlagið er sótt í ákvæði gildandi stjórnarskrár um úthlutun jöfnunarsæta. Krafan um hlutfallskosningu útilokar t.d. meirihlutakosningu þar sem það framboð sem flest fær atkvæði hlýtur öll sætin.

Í seinni málsliðnum er þó sleginn sá varnagli að gerð er krafa um lágmarksfylgi, 4% allra greiddra atkvæða, til að samtök eigi kost á þingsætum. Krafan nær ekki til einstakra lista. Þannig gæti listi með minna fylgi en 4% fengið bundið kjördæmissæti að því tilskildu að samtökin að baki listanum komist í heild yfir 4% þröskuldinn. Aftur er orðalagið að mestu sótt í gildandi stjórnarskrá.

## 7. mgr.

*Í lögum skal mælt fyrir um hvernig þingsætum skuli úthlutað til frambjóðenda út frá atkvæðastyrk þeirra.*



Persónukjör innan lista sömu samtaka er lykilatriði í þessum tillögum. Þegar komið er að úthlutun þingsæta liggur fyrir mælikvarði á atkvæðastyrk hvers frambjóðanda, líka það fylgi sem þeir hafa fengið í gegnum atkvæði greiddum listum beint, enda segir að með merkingu við lista sé verið að greiða öllum frambjóðendum listans atkvæði. Hér er vísitandi talað um atkvæðastyrk, en ekki atkvæðatölu. Ástæðan er sú að mælingin á stöðu eða styrk frambjóðenda getur ýmist verið með krossum, stigum eða forgangsröð af einhverju tagi. Af sömu ástæðu er talað um að við úthlutunina skuli gengið „út frá“ atkvæðastyrknum, enda ekki hægt að segja berum orðum að hún skuli vera í hlutfalli við styrkinn.

Með þessari málsgrein er löggjafanum gefið mikið svigrúm til að útfæra uppgjörið allt eftir því hvaða kosningaaðferð hann vill að beitt sé.

### 8. mgr.

*Í lögum má mæla fyrir um að tiltekinn fjöldi þingsæta sé bundinn einstökum kjördæmum, þó ekki fleiri en 30 alls. Tala kjósenda á kjörskrá að baki hverju bundnu sæti skal ekki vera lægri en meðaltalið miðað við öll þingsætin.*

Hér er löggjafanum veitt sú heimild að binda allt að 30 þingsæti við ákveðin kjördæmi, sé þeim að heilsa. Sé miðað við að þingmenn verði 63 veitir þetta heimild til að nýta rétt tæpan helming þingsæta til að tryggja þingmenn í skilgreindum kjördæmum samkvæmt ákvæðum í kosningalögum. Málsgreinin kveður aðeins á um lágmarkstölu sæta. Að jafnaði koma mun fleiri sæti úr kjördæmunum – nema hreinir landslistar verði mjög vinsælir. Þar sem það er fræðilegur möguleiki að ekki séu nægilega margir frambjóðendur til að manna öll sæti kjördæmis verður að sjálfsögðu að hlíta því þannig að viðkomandi sæti komi þá til skipta meðal annarra lista. Ákvæðið er einkum sett inn til að unnt sé að tryggja landsbyggðinni viðunandi hlutfall þingmanna miðað við hlutfall kjósenda.

Í seinni málslið málsgreinarinnar er leiðbeining til löggjafans um það hvers verður að gæta við skiptingu hinna bundnu sæta á milli kjördæmanna. Leiðbeiningin er í raun útfærsla á því meginákvæði sem felst í 2. málsgrein um að vægi atkvæða skuli vera jafnt. Séu t.d. 10% allra kjósenda landsins í tilteknu kjördæmi getur það í mesta lagi fengið 10% allra þingsæta sem bundin sæti. Þar sem 10% af 63 eru 6,3 má í mesta lagi binda 6 þingsæti í slíku kjördæmi. Að öðru leyti er ekki mælt fyrir um hvernig hinum bundnu sætum skuli skipt á milli kjördæma. Ekki er óeðlilegt að fámennari kjördæmi fái hlutfallslega fleiri bundin sæti en þau fjölmennari, jafnvel að jöfnu sætunum sé skipt án tillits til kjósendatölu, t.d. jafnt. Löggjafanum eru þó settar nokkrar skorður af ákvæðum frumvarpsgreinarinnar um jafnt vægi atkvæða. Þau þingsæti sem ekki eru bundin kjördæmum sérstaklega gegna því hlutverki að tryggja jöfnuð milli framboða, ella væri ákvæðið um jafnt vægi atkvæða ekki uppfyllt. Þessi sæti taka við þessu hlutverki af svonefndum jöfnunarsætum í núverandi kosningakerfi. Þetta leggur aftur kvaðir á löggjafann í að gæta hófs í að binda of mörg sæti í sama kjördæmi.

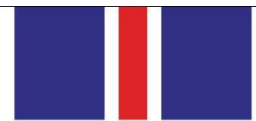
Ákveði löggjafinn að hafa landið eitt kjördæmi er þetta heimildarákvæði óþarft.

### 9. mgr.

*Í kosningalögum skal mælt fyrir um hvernig stuðla skuli að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi*

Með þessu ákvæði er gerð skýr krafa um það að í kosningalögum skuli stuðlað að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á þingi. Löggjafanum er falið að leita leiða í því skyni.

### 10. mgr.



*Breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi.*

Ákvæði sama efnis er í núverandi stjórnarskrá og er jafnframt í A-tillögu stjórnlaganefndar. Með stjórnarskrárbreytingu 1999 var það – eins og segir í frumvarpi um málið – „lagt er í vald löggjafans að ákveða fjölda þingsæta í hverju kjördæmi, þó þannig að minnst fimm kjördæmissæti séu í hverju þeirra. Sömuleiðis verði sett í lög nánari fyrirmæli um kjördæmaskipan og fyrirkomulag kosninga, þar á meðal verði kjördæmamörk utan Reykjavíkur og nágrennis og reglur um úthlutun þingsæta lögbundnar. Með þessu móti er hægt að breyta vissum atriðum, er lúta að kjördæmaskipan og kosningafyrirkomulagi, án þess að til þurfi stjórnarskrárbreytingu. Þó er áskilið að breytingar á lögmaletum kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verði aðeins gerðar með 2/3 atkvæða á Alþingi.“

## 2. gr. Styrkir til frambjóðenda og samtaka þeirra

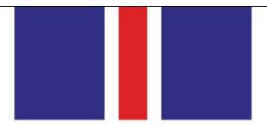
Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Engin breyting.		Upplýsingar um framlög til frambjóðenda sem bjóða fram í almennum kosningum svo og samtaka þeirra skulu vera aðgengilegar almenningi svo fljótt sem auðið er.

### Skýring:

Greinin er byggð á tillögu stjórnlaganefndar en með breytingum, að greinin nái einnig til frambjóðenda. Sama er talið gilda um skipulögð samtök sem taka þátt í umræðu um málefni sem fer í þjóðaratkvæðagreiðslu eða sambærilega svæðisbundna atkvæðagreiðslu.

## 3. gr. Kosningaréttur

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Engin breyting.		Kosningarétt við kosningar til Alþingis hafa allir sem eru 18 ára eða eldri þegar kosning fer fram og hafa íslenskan ríkisborgararétt. Lögheimili á Íslandi, þegar kosning fer fram, er einnig skilyrði kosningaréttar, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis.  Nánari reglur um alþingiskosningar skulu settar í kosningalögum.



**Skýring:**

Óbreytt ákvæði frá nágildandi stjórnarskrá og tillögum stjórnlaganefndar.

**4. gr. Kjörgengi**

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Engin breyting.		Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver sá ríkisborgari sem kosningarrétt á til þeirra og hefur óflekkað mannorð.  Hæstaréttardómarar eru þó ekki kjörgengir.

**Skýring:**

Óbreytt frá nágildandi stjórnarskrá og tillögum stjórnlaganefndar.

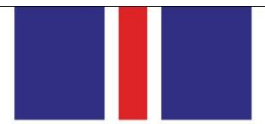
**5. gr. Alþingiskosningar**

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
Engin breyting.		Reglulegar alþingiskosningar skulu fara fram eigi síðar en við lok kjörtímabils.  Kjörtímabil er fjögur ár.  Upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðamótum.  Hæstaréttardómarar eru þó ekki kjörgengir.

**Skýring:**

Óbreytt frá tillögu stjórnlaganefndar svo og frá nágildandi stjórnarskrá ef frá er skilin tilfærsla á ákvæði um lengd kjörtímabilsins.





## 6. gr. Gildi kosninga

Breytingartillaga	Eftir breytingu	Í áfangaskjali nú
<u>Alþingi kýs landskjörstjórn til þess að úrskurða um gildi forsetakosningar, kosninga til Alþingis svo og þjóðaratkvæðagreiðslna.</u>  <u>Landskjörstjórn gefur út kjörbréf forseta og þingmanna og úrskurðar hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. Um störf landskjörstjórnar fer eftir nánari fyrirmælum í lögum.</u>	Alþingi kýs landskjörstjórn til þess að úrskurða um gildi forsetakosningar, kosninga til Alþingis svo og þjóðaratkvæðagreiðslna.  Landskjörstjórn gefur út kjörbréf forseta og þingmanna og úrskurðar hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. Um störf landskjörstjórnar fer eftir nánari fyrirmælum í lögum.	

### Skýring:

Annars staðar í tillögum Stjórnlagaráðs er lagt til að 46. gr. gildandi stjórnarskrár falli niður. Það ákvæði fjallar um það hvort þingmenn séu löglega kosnir. Af þeim sökum er nauðsynlegt að kveða á um hvaða stjórnvald felli slíkan úrskurð. Hér er lagt til að landskjörstjórn fjalli um það. Um leið þykir ástæða til að kveða á um að hið sama skuli gilda um allar þjóðaratkvæðagreiðslur, það er auk alþingiskosninga, kosning forseta Íslands svo og um þjóðaratkvæðagreiðslur um einstök mál.

Í lögum um þjóðaratkvæðagreiðslur er nú þegar kveðið á um þá málsmeðferð sem hér er lögð til. Aftur á móti þarf að breyta lögum um kosningu forseta Íslands auk laga um kosningar til Alþingis nái umrædd stjórnarskrárbreyting fram að ganga.

Stjórnlaganefnd leggur til að úrskurði um þingkosningar megi skjóta til Hæstaréttar. Ástæðulaust þykir að kveða á um það sérstaklega. Úrskurði landskjörstjórnar verður skotið til dómstóla eins og hverjum öðrum stjórnvaldsúrskurði.