

Tillögur C-nefndar að texta í áfangaskjal¹

með skýringum²

Lagt fram til kynningar á sameiginlegum fundi 8.6.2011

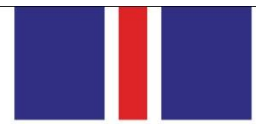
Kosningar til Alþingis og alþingismenn

1. gr. Fyrirkomulag kosninga til Alþingis

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin / (A)
<p>Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu <u>með persónukjöri</u> til fjögurra ára.</p> <p><u>Atkvæði kjósenda alls staðar á landinu vega jafnt.</u></p> <p><u>Í lögum má þó mæla fyrir um að tiltekinn fjöldi þingsæta, þó aldrei fleiri en 2/5 þeirra sé bundinn ákveðnum 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.</u></p> <p><u>Jafnframt má setja í lög ákvæði um lágmarkshlutfall karla og kvenna.</u></p> <p>Kjördæmin skulu vera fæst <u>eitt</u> en flest <u>átta</u>.</p>	<p>Dæmi B</p> <p>Á Alþingi eiga sæti 60 þjóðkjörnir þingmenn kosnir leynilegri kosningu.</p> <p>30 þingmenn skulu kosnir til sex ára í senn í hlutbundinni kosningu um land allt í einu lagi. Við kosningu skal kjósenda vera heimilt að kjósa hvort heldur lista stjórnmalasamtaka eða einstaka frambjóðendur. Framboðslisti skal hafa minnst 1500 meðmælendur en mest 3000.</p> <p>30 þingmenn skulu kosnir til fjögurra ára í senn í kjördæmum sem hér segir: [Gert er ráð fyrir um 12 einmennings- eða tvímenningskjördæmum samkvæmt nánari ákvörðun Stjórnlagabings eða Alþingi taki um þetta ákvörðun með auknum meirihluta.]</p> <p>Vægi atkvæða við landskjör</p>	<p>Stjórnarskrá / Dæmi A</p> <p>Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára.</p> <p>Kjördæmi skulu vera fæst sex en flest sjö. Mörk þeirra skulu ákveðin í lögum, en þó er heimilt að fela landskjörstjórn að ákveða kjördæmamörk í Reykjavík og nágrenni.</p> <p>Í hverju kjördæmi skulu vera minnst sex kjördæmissæti sem úthluta skal á grundvelli kosningaúrslita í kjördæminu. Fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi skal að öðru leyti ákveðinn í lögum, sbr. þó 5. mgr.</p> <p>Öðrum þingsætum en kjördæmissætum skal ráðstafa í kjördæmi og úthluta þeim til jöfnunar milli stjórnmalasamtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fyllstu</p>

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

² Grænt/undirstrikað letur gefur til kynna breytingu frá tillögum stjórnlaganefndar.



<p><u>Í lögum skal tryggja að hver kjósendi geti valið frambjóðendur af einum eða fleiri listum jafnt í sínu kjördæmi sem utan þess.</u></p> <p><u>Breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi.</u></p>	<p>svo og kosningu innan hvers kjördæmis skal vera jafnt.</p> <p>Nánari reglur um kosningar til Alþingis þ. á m. aukakosningar í kjördæmi, fyrirkomulag kosninga og kjördæmamörk, skulu settar með lögum.</p>	<p>samræmi við heildar- atkvæðatölu sína. Þau stjórnmalasamtök koma þó ein til álita við úthlutun jöfnunarsæta sem hlotið hafa minnst fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.</p> <p>Ef kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum, eru eftir alþingiskosningar helmingi færri í einu kjördæmi en einhverju öðru kjördæmi skal landskjörstjórn breyta fjölda þingsæta í kjördæmum í því skyni að draga úr þeim mun. Setja skal nánari fyrirmæli um þetta í lög.</p> <p>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.</p>
--	---	--

Skýring:

Almennt um ákvæðið: Greinin setur ramma um kosningakerfi sem kalla má kjördæmakjörið landskjör. Gengið er út frá eftirfarandi forsendum:

- Þingmenn eru almenn kosnir á landsvísu en þó má binda allt að 2/5 hluta (þ.e.a.s. allt að 25 þingmenn) við tiltekin kjördæmi
- Þingmenn eru kosnir með persónukjöri, þar sem heimilt er að kjósa bæði þvert á lista, og þvert á kjördæmi.

Dæmi um nánari útfærslu kerfisins er að finna aftast í Viðaukum með tveimur tilbrigðum. Útfærslunni er ætlað að eiga heima í kosningalögum, ekki í stjórnarskrá.

Nánari skýringar við einstaka málsgreinar:

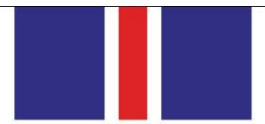
1. mgr.

Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu með persónukjöri til fjögurra ára.

Um er að ræða efnislega breytingu frá núverandi fyrstu málsgrein 31. gr. stjórnarskrárinnar, að því leyti að tekið er fram að þingmenns skuli kjörnir með persónukjöri.

(Fjöldi) Nefndin gerir ráð fyrir óbreyttum þingmannafjölda, þ.e.a.s. að þeir verði áfram 63. Ekki þótti ástæða til að fækka þingmönnum í ljósi þess aukna hlutverks sem þinginu er ætlað.

(Þjóðkjör) Með þjóðkjörnum þingmönnum er átt við að þingmenn skuli kosnir beint, í almennum kosningum.



(*Hlutbundin kosning*) Með hlutbundinni kosningu er átt við að framboð eða hópar frambjóðenda skuli í þingmannafjölda í samhengi við þann fjölda atkvæða sem þeim er greiddur. Þetta útilokar meirihlutakosningakerfi, til dæmis þau sem byggja á einmenningskjördæmum. Undir hugtakið rúmast bæði þær kosningaaðferðir sem úthluta þingsætum fyrst til framboða sem og þær aðferðir sem byggja á aðferðum á borð við stigagjöf eða forgangsröðun (STV).

(*Persónukjör*) Tilgreint er að þingmenn skulu kosnir með persónukjöri. Þetta ber að túlka rúmt, með þeim hætti að kjósendur skuli hafa áhrif á það hvaða frambjóðendur ná kjöri, en ekki einungis hvaða flokkar. Þetta kemur í sjálfu sér ekki í veg fyrir að boðnir séu fram bundnir eða fyrirframraðaðir listar svo lengi sem framboðum sé ekki skylt að bjóða fram slíka lista og svo lengi sem kjósendur geti gert breytingar á þeim bundnu listum sem boðnir eru fram eða haft áhrif á röð frambjóðenda að öðru leyti.

(*Kjörtímabil*) Áfram er bundið í stjórnarskrá að þingmenn skulu kosnir til fjögurra ára í senn. Þetta hindrar ekki það að þingmenn missi þingsæti 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 alls staðar á landinu skuli vera það sama. Almennt ber að túlka umrædda grein þannig að ákveðin reikniskekkja sé áfram heimil enda sé hún óhjákvæmileg, til dæmis ef skipta ætti sex þingsætum á tvö kjördæmi, eitt sem hefði 3001 kjósenda og annað sem hefði 2999 kjósendur þá er ekki unnt að skipta þingsætunum öðruvísi en að hvort fái þrjú þingsæti. Þá mætti færa fyrir því rök að atkvæðavægi í seinna kjördæminu örlítið meira. Hér er ekki átt við slíka stærðfræðilega skekkju heldur að engum kjósenda sé fyrirfram úthlutað kerfisbundið meira vægi en öðrum, umfram það sem leiðir af hefðbundinni námundunarskekkju við úthlutun þingsæta á kjördæmi.

Athuga ber þó að seinni málsgreinar greinarinnar gera ráð fyrir að öllum kjósendum á landinu standi allir frambjóðendur landsins til boða. Í þeim útfærslum sem sýndar eru í viðauka eru því öll atkvæði, alls staðar á landinu í grunninn eins, þótt kjörseðlarnir líti misjafnt út milli kjördæma. Kjósendur er því ekki jafn bundnir við kjördæmin og áður. Í af því leiðir að kjósendur alls staðar á landinu standa því andspænis sömu valkostum og því er atkvæðavægi þeirra allra sannarlega jafnt, í þeim kerfum.

3. mgr.

Í lögum má þó mæla fyrir um að tiltekinn fjöldi þingsæta, þó aldrei fleiri en 2/5 þeirra sé bundinn ákveðnum 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.

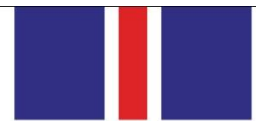
Hér er löggjafanum veitt sú heimild að binda allt að 2/5 þingsæta við ákveðin kjördæmi. Sé miðað við að þingmenn verði 63 veitir þetta þá heimild til að binda 25 þingmenn í ákveðnum kjördæmum. Vel ber að merkja að umrædd þingsæti eru hugsuð sem lágmarkstrygging. Ekkert hindrar að úr kjördæmi með 5 bundnum þingsætum veljist 6, 7, 8 eða fleiri þingmenn, ef kjósendur á landinu kjósa að veita þeim frambjóðendum sem boðið hafa sig fram í kjördæminu brautargengi.

Síðari málslíður tryggir að bundnu sætin í hverju kjördæmi standi sannarlega undir sér. Sé ákveðið kjördæmi til dæmis með 10% allra kjósenda landsins, getur það í mesta lagið fengið nema 10% allra þingsæta sem bundin sæti. Þarsem $63 \cdot 10\% = 6,3$ þá mætti í mesta lagi binda 6 þingsæti í slíku kjördæmi. Hér er aftur vísað í dæmið í Viðauka til frekari glöggvunar.

4. mgr.

Jafnframt má setja í lög ákvæði um lágmarkshlutfall karla og kvenna.

Umrædd málsgrein veitir löggjafanum heimild til að beita sérstökum úrræðum til að tryggja ákveðið hlutfall karla og kvenna meðal þingmanna. Ákvæðið getur til dæmis verið útfært með þeim hætti að flokkar hefðu



ákveðna heimild til að fara fram á að þingsætum til frambjóðenda þeirra væri úthlutað á grundvelli ákveðinna sjónarmiða um kynjajafnrétti.

5. mgr.

Kjördæmin skulu vera fæst eitt en flest átta.

Ákvæðið skýrir sig að mörgu leyti sjálft en það heimilar að landinu sé skipt upp í allt að átta kjördæmi. Útfærsla í Viðauka gerir ráð fyrir að þau verði fimm. Þá væri einnig heimilt að gera landið að einu kjördæmi, í því tilfelli myndi ekki reyna á málsgreinar um bundnu þingsætin.

6. mgr.

Í lögum skal tryggja að hver kjósandi geti valið frambjóðendur af einum eða fleiri listum jafnt í sínu kjördæmi sem utan þess.

Í málsgreininni felst ítarleg skylda til að kosningalögin heimili kjósenda í fyrsta lagi að velja frambjóðendur af lista fleiri en einna samtaka og, í öðru lagi, að kjósandi geti jafnt valið frambjóðendur í sínu eigin kjördæmi sem og frambjóðendur af landslista eða úr öðrum kjördæmum. Í þessu felst reginmunur á því kerfi og því sem nú er við lýði, þar sem kjósendur geta aðeins merkt við frambjóðendur eins lista og geta ekki kosið menn utan þeirra eigin kjördæmis. Með ákvæðinu er þó ekki ætlað að girða fyrir að kjósendur geti merkt við lista, en löggjafanum er eftirlátið að taka afstöðu til hvernig slík atkvæði skuli gerð upp. Í útfærslu A í viðauka er gert ráð fyrir að atkvæði sem greidd eru lista dreifist jafnt á alla frambjóðendur hans.

7. 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.

Óbreytt málsgrein frá núverandi stjórnarskrá.

2. gr. Styrkir til stjórnmalasamtaka

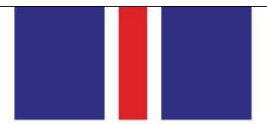
Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
Upplýsingar um styrki til stjórnmalasamtaka sem bjóða fram í Alþingiskosningum skulu vera aðgengilegar almenningi svo fljótt sem auðið er.	Dæmi B Upplýsingar um styrki til stjórnmalasamtaka sem bjóða fram í Alþingiskosningum skulu verða aðgengilegar almenningi.	

Skýring:

Úr tillögu stjórnlaganefndar. Nefnd C hefur ekki lokið umfjöllun sinni um greinina.

3. gr. Kosningaréttur

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
	Dæmi A og B	33. gr.



<p>Kosningarrétt 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 kosningarréttar, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis.</p> <p>Nánari reglur um alþingiskosningar skulu settar í kosningalögum.</p>	<p>Samhljóða 33. gr. Dæmi B sleppir hins vegar 2. mgr.</p>	<p>Kosningarrétt 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 kosningarréttar, nema undantekningar frá þeirri reglu verði ákveðnar í lögum um kosningar til Alþingis.</p> <p>Nánari reglur um alþingiskosningar skulu settar í kosningalögum.</p>
---	--	---

Skýring:

Óbreytt ákvæði frá núgildandi stjórnarskrá. Rætt var um hvort veita ætti löggjafanum heimild til að veita fleirum en íslenskum ríkisborgurum færi á þátttöku í Alþingiskosningum en ekki ákveðið að gera svo að sinni.

4. gr. Kjörgengi

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin / (A)
<p>Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver sá ríkisborgari sem kosningarrétt á til þeirra og hefur óflekkað mannorð.</p> <p>Hæstaréttardómarar eru þó ekki kjörgengir.</p>	<p>Dæmi A og B Samhljóða 34. gr.</p>	<p>34. gr. Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver sá ríkisborgari sem kosningarrétt á til þeirra og hefur óflekkað mannorð.</p> <p>Hæstaréttardómarar eru þó ekki kjörgengir.</p>

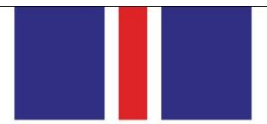
Skýring:

Óbreytt frá núgildandi stjórnarskrá.

5. gr. Alþingiskosningar

Tillaga C-nefndar	Skýrsla stjórnlaganefndar	Stjórnarskráin
<p>Reglulegar alþingiskosningar skulu fara fram eigi síðar en við lok kjörtímabils.</p> <p>Kjörtímabil er fjögur ár.</p> <p>Upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðamótum.</p>	<p>Dæmi A og B Reglulegar alþingiskosningar skulu fara fram eigi síðar en við lok kjörtímabils.</p> <p>Kjörtímabil er fjögur ár.</p> <p>Upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðamótum.</p>	<p>45. gr. Reglulegar alþingiskosningar skulu fara fram eigi síðar en við lok kjörtímabils.</p> <p>Upphaf og lok kjörtímabils miðast við sama vikudag í mánuði, talið frá mánaðamótum.</p>

Skýring:



Tillaga stjórnlaganefndar.

Viðauki: Dæmi um útfærslur í kosningalögum

Kjördæmi

Þingsæti eru 63 og skiptast þannig:

Norðvesturkjördæmi	5 þingsæti
Norðausturkjördæmi	5 þingsæti
Suðurkjördæmi	5 þingsæti
Suðvesturkjördæmi	5 þingsæti
Reykjavíkurborg	5 þingsæti

Öðrum þingsætum, 38 að tölu, skal úthlutað á landsvísu á grundvelli kosningaúrslita eftir því sem nánar er kveðið á í lögum þessum. Í nefndinni komu einnig fram hugmyndir um aðra tölu bundinna sæta.

Kjörseðlar

Kjörseðla skal fullgera þannig: Prenta skal framboðslistana hvern 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 slembinni stafrófsröð, eða þeirri röð sem framboðið óskar, 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.

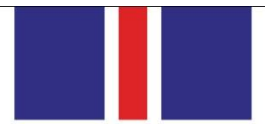
Athöfn kjósanda

Kjósandi greiðir atkvæði á þann hátt að hann markar með ritblýi kross í ferning fyrir framan nöfn þeirra frambjóðenda sem hann vill greiða atkvæði sitt hvar á lista sem þeir eru. Kjósandi getur einnig greitt landslista, eða kjördæmislista atkvæði sitt og telst hann þá vera að kjósa alla frambjóðendur á viðkomandi lista.

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 hvort sem er að þeim hætti að ekki sé verið að taka afstöðu til röðunar á listanum eða ljá stuðningi við þá röðun sem fyrir kann að liggja.

Uppgjör atkvæða

Atkvæðavægi hvers kross er fengið með því að deila 1 með fjölda þeirra krossa sem kjósandi hefur nýtt sér, námundað að [þriðja] aukastaf. Atkvæðatala frambjóðenda er summa atkvæðavægis þeirra krossa sem hann hefur fengið.



Heildaratkvæðatala stjórn málasamtaka er summa af atkvæðatölum þeirra frambjóðenda sem bjóða fram undir merkjum þess.

Kjördæmaatkvæðatala framboðs er summa af atkvæðatölum frambjóðenda framboðsins í kjördæminu, hvort sem um er að ræða atkvæði greidd frambjóðendum af kjósendum innan eða utan kjördæmisins.

Séu notaðar raðtölur til að velja frambjóðendur þannig að hver þeirra tákni ákveðin stig má fara mjög líkt að og reikna listum atkvæðatölu. Þetta er þó ekki unnt að gera með forgangsröðunaraðferð (STV). Á hinn bóginn má segja að það sé óþarft þar sem sú aðferð er í eðli sínu hlutfallsleg þannig að listar og flokkar fá næsta rétta tölu þingsæta miðað við heildarfylgi frambjóðenda þeirra.

Úthlutun þingsæta.

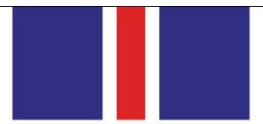
Úthlutun þegar beitt er krossamerkingum einvörðungu færi þannig fram:

1. mgr. Þegar úthluta skal bundnum sætum hvers kjördæmis skal útbúa töflu þar sem kjördæmaatkvæðatölu allra samtaka skal deilt með 1,2,3... Þessi tafla kallast kjördæmistafla.
2. mgr. Finna skal hvaða stjórn málasamtök hafa hæstu tölu í kjördæmistöflu. Úthluta skal þingsæti til þess frambjóðanda umræddra stjórn málasamtaka sem flest atkvæði hefur, sé hann að finna. Að því loknu skal strika yfir umræddan reit í kjördæmistöflunni. Þetta skal endurtekið uns öllum bundnum sætum kjördæmisins hefur verið úthlutað.
3. mgr. Þegar úthluta skal öðrum þingsætum skal útbúa töflu þar sem heildaratkvæðatala allra samtaka á landsvísu skal deilt með 1,2,3... Þessi tafla kallast landstafla. Hafi framboð fengið úthlutað x bundnum sætum í kjördæmum alls skal afmá efstu x tölurnar í töflunni.
4. mgr. Finna skal hvaða stjórn málasamtök hafa nú hæstu tölu í landstöflu. Úthluta skal þingsæti til þess frambjóðanda umræddra stjórn málasamtaka sem flest atkvæði hefur, sé hann að finna. Að því loknu skal strika yfir umræddan reit í landstöflu.
- [5. mgr. Ef frambjóðendur af öðru kyni hafa fengið fleiri en 42 þingsæti skal litið framhjá frambjóðendum þess kyns við frekari úthlutun þingsæta.]
6. mgr. Endurtaka skal 4. mgr. uns öllum þingsætum hefur verið úthlutað.

Sé notuð stigagjafaðferð verður aðferðafræðin mjög svipuð.

Sé beitt aðferð forgangsröðunaraðferð (STV) breytist aðferðafræðin all nokkuð og skal þá vísað til almennra ákvæða um þá aðferð, sbr. t.d. kosninguna til stjórnlagarþings í nóvember 2010. Atkvæði greidd lokuðum, röðuðum listum má útfæra þannig í STV-aðferðinni að sá sem telst efstur á listanum telst valinn að 1. vali, sá í sem er í öðru sæti telst valinn að öðru vali o.s.frv. Hliðstætt mætti gera ef stigagjafaraðferð er beitt.

Ef atkvæði er greitt óröðuðum lista án afstöðu til vals á frambjóðendum er eðlilegast að fara þannig að í forgangsröðunaraðferð: 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 opin og 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.



Fyrst skal úthlutað bundnum sætum. Skal þá 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).