

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum nr. 90/2010, um stjórnlagabætur.

Flm.: Róbert Marshall, Mörður Árnason, Ólafur Þór Gunnarsson,
Práinn Bertelsson, Árni Þór Sigurðsson, Þór Saari,
Valgerður Bjarnadóttir.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 8. gr. laganna:

a. 2. mgr. orðast svo:

Framboði skal skilað á sérstöku eyðublaði, sem landskjörstjórn útbýr í samráði við dómsmálaráðuneytið, undirrituðu af frambjóðanda. Eyðublaðinu skal skilað á því formi sem landskjörstjórn ákveður. Með framboði skal fylgja listi með nöfnum minnst 30 og mest 50 meðmælenda, sem skulu fullnægja skilyrðum kosningarréttar til Alþingis, og skrifleg yfirlýsing frá hverjum meðmælenda sem staðfest hefur verið af tveimur vottum. Í framboði sínu skal frambjóðandi m.a. tiltaka lögheimili sitt og í samandregnu máli gera grein fyrir framboði sínu til notkunar í kynningarefni skv. 9. gr. Í sama tilgangi skal framboði fylgja ljósmynd af frambjóðanda í því formi sem landskjörstjórn fer fram á.

b. Á eftir 5. mgr. kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Landskjörstjórn raðar frambjóðendum í stafrófsröð, en fyrsta nafn skal valið af handahófi. Samtímis úthlutar landskjörstjórn frambjóðendum auðkennistölu sem valin er af handahófi.

c. Á eftir orðinu „frambjóðenda“ í 6. mgr. kemur: og auðkennistölu, svo og.

2. gr.

2. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:

Efst á kjörseðli skulu prentaðar leiðbeiningar um hvernig atkvæðagreiðsla fer fram, sbr. reglur 11. gr. Á kjörseðli skulu vera tuttugu og fimm vallínur. Í fyrstu vallínu standi auðkennistala þess frambjóðanda sem er 1. val kjósanda, í annarri vallínu standi auðkennistala þess frambjóðanda sem er 2. val kjósanda, í þriðju vallínu standi auðkennistala frambjóðanda sem er 3. val kjósanda o.s.frv. Fremst í hverri vallínu skulu vera feringar fyrir stafi í auðkennistölu frambjóðanda, jafnmargir og nauðsynlegt er, sbr. 6. mgr. 8. gr. Á bakhlið kjörseðils komi auðkennistákn seðilsins.

3. gr.

2. mgr. 11. gr. laganna orðast svo:

Kjósandi sem greiðir atkvæði á kjörfundi setur auðkennistölu frambjóðanda í fering einn eða fleiri fyrir framan 1. val sitt, þar á eftir auðkennistölu þess frambjóðanda sem hann velur í 2. vali, á eftir því vali auðkennistölu þess frambjóðanda sem hann vill að næstur komi til álita o.s.frv. Í kjörklefa skal liggja listi yfir frambjóðendur og auðkennistölur þeirra.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 14. gr. laganna:

a. Í stað 1.–3. mgr. koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Úthlutun sæta ræðst af eftirfarandi aðgerðum:

1. *Meinbugir á útfyllingu kjörseðils:*
 - a. Sé efsta vallína auð telst kjörseðillinn ógildur.
 - b. Sé vallína auð eða hún ekki rétt útfyllt telst seðillinn ekki ógildur af þeim sökum en aðeins skal taka tillit til útfyllingar í vallinum fram að auðu línunni en ekki til þeirra sem á eftir kunna að koma.
 - c. Tvítekin auðkennistala gerir seðil ekki ógildan en aðeins skal taka tillit til vallína fram að fyrstu endurtekningu tölunnar en ekki annarra lína.
 - d. Ef ekkert val verður lesið af kjörseðli vegna atvika sem að framan greinir telst kjörseðillinn ógildur.
2. *Sætishlutur:* Ákvarða skal sætishlut með þeim hætti að deila fyrst heildartölu gildra kjörseðla með 26. Tekið skal heiltölugildið af útkomunni, þ.e. leif skal felld brott. Að því búnu skal bæta einum við og nefnist sú útkoma sætishlutur.
3. *Flokkun kjörseðla:* Kjörseðlar skulu flokkaðir í bunka eftir nöfnum þeirra frambjóðenda sem tilgreindir eru að 1. vali á seðlunum.
4. *Gildistölu:* Ákvarða skal atkvæðisgildi kjörseðla í hverjum bunka. Í upphafi er atkvæðisgildi allra seðla jafnt einum en síðar fer að ákvæðum 6. tölul. um hugsanlegar breytingar á atkvæðisgildum. Með atkvæðatölu frambjóðanda er átt við samtölu atkvæðisgilda allra kjörseðla í bunka hans á hverju stigi úthlutunarinnar.
5. *Úthlutun sæta:* Jafnóðum og í ljós kemur að atkvæðatala frambjóðanda er jöfn eða hærri en nemur sætishlutnum skal frambjóðandanum úthlutað sæti. Á þetta við hvort sem er í upphafi eða síðar þegar beitt er ákvæðum 6. og 7. tölul.
6. *Færsla umframatkvæða:* Hafi frambjóðandi hlotið atkvæðatölu umfram sætishlut skal færa hvern einstakan kjörseðil hans í bunka þess frambjóðenda sem næstur er nefndur í forgangs röð á seðlinum og er meðal þeirra sem enn koma til álita að hljóta sæti. Sé engan frambjóðanda að næsta vali að finna skal leggja slíkan seðil til hliðar. Að öðru leyti fer um færslu seðlanna sem hér segir:
 - a. Ákvarða skal umframhlutfall hjá frambjóðanda sem seðlar eru færðir frá. Fæst það með því að deila þeim hluta af atkvæðatölu frambjóðandans sem er umfram sætishlut með óskertri atkvæðatölu hans. Endurmeta skal atkvæðisgildi viðkomandi seðla með því að margfalda fyrra atkvæðisgildi hvers þeirra með umframhlutfallinu.
 - b. Hafi fleiri en einn frambjóðandi atkvæðatölu umfram sætishlut skal fyrst færa seðla frá þeim sem hæsta hefur atkvæðatöluna og síðan koll af kolli. Að lokinni færslu skal aðgæta hvort þá hafi bæst í hóp þeirra frambjóðenda sem náð hafa sætishlut. Skal þá ganga úr skugga um hver umræddra frambjóðenda er nú með hæstu atkvæðatöluna áður en aftur er valinn sá þeirra sem næst skal færa seðla frá.
7. *Útilokun:* Komi að því að enginn frambjóðandi sem til álita kemur að hljóta sæti uppfyllir ákvæði 5. tölul. skal finna þann frambjóðanda sem þá hefur lægstu atkvæðatölu. Sá frambjóðandi kemur ekki lengur til álita við úthlutun sæta, sbr. þó 2. mgr. Kjörseðlar í bunka hans skulu allir færðir í bunka þeirra frambjóðenda sem enn koma til álita og næstir eru nefndir í forgangs röð á umræddum seðlum, sbr. ákvæði 6. tölul. Sé engan slíkan að finna skal leggja þann seðil til hliðar.

8. *Lok úthlutunar*: Beita skal ákvæðum 6. og 7. tölul. svo lengi sem við á en þó þannig að ákvæði 6. tölul. hafi ávallt forgang. Þegar tala þeirra frambjóðenda sem enn koma til álitu að hljóta sæti er orðin jöfn tölu þeirra 25 sæta sem eftir er að ráðstafa skal sætunum úthlutað til þessara frambjóðenda án frekari útreikninga.
9. *Nákvæmni í reikningi*: Útreikningar á atkvæðisgildum, atkvæðatölum og umframhlutföllum skulu gerðir með fimm tugabrotsstöfum. Ekki skal taka tillit til tugabrotsstafa umfram fimm í útkomutölum.
10. *Hlutkesti*: Reynist einhverjar atkvæðatölur sem hafa áhrif á framvindu röðunarinnar jafnstórar skal hluta um þær.
Hafi frambjóðendur af öðru kyninu fengið úthlutað færri en tíu sætum eða sem nemur tveimur fimmtu allra þingsæta skal úthluta sætum til þeirra frambjóðenda sem næstir eru í röðinni af því kyni, sé þá að finna, þangað til hlutfall þeirra nemur að minnsta kosti tveimur fimmtu allra fulltrúa. Heildartala þingfulltrúa skal þó aldrei vera hærri en 31. Þetta skal gert með því að horfa til atkvæðatalna frambjóðenda þess kynsins sem hallar á eins og þær voru næst á undan því að útilokunarákvæði 7. tölul. 1. mgr. var beitt hvað þá snertir. Sætum skal úthlutað til þeirra sem höfðu þessar atkvæðatölur hæstar.
- b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Úthlutun sæta, útgáfa kjörbréfa og úrskurðir í ágreiningsmálum.*

5. gr.

Á eftir 15. gr. laganna kemur ný grein, 15. gr. a, er orðast svo ásamt fyrirsögn:

Heimild til þess að víkja frá fyrirmælum um rafræna kjörskrá.

Ef ekki reynist unnt að beita ákvæðum laga þessara um rafræna kjörskrá er dómsmála- og mannréttindaráðherra heimilt að víkja frá ákvæðum þeirra þar að lútandi. Um gerð kjörskrár vegna atkvæðagreiðslu á kjörfundi fer skv. 2. mgr. 5. gr. laga þessara og ákvæðum VI. kafla laga um kosningar til Alþingis eftir því sem við á.

Kosningu utan kjörfundar skal hefja sautján dögum fyrir kjördag og henni skal lokið í síðasta lagi kl. 12 daginn fyrir kjördag. Að öðru leyti fer um kosningu utan kjörfundar eftir ákvæðum XII. kafla laga um kosningar til Alþingis eftir því sem við á.

Mörk kjördæma, kjörstaðir og kjördeildir skulu þó vera hin sömu og í síðastliðnum alþingiskosningum.

6. gr.

Við 2. mgr. 19. gr. laganna bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Þeir sem taka sæti á stjórnlagabingi og bera skyldur samkvæmt ráðningar- og kjarasamningum eiga rétt á leyfi frá störfum sínum þann tíma sem þeir gegna þingstörfum.

7. gr.

Við ákvæði til bráðabirgða bætast tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Stjórnlaganefnd og undirbúningsnefnd geta óskað ákvörðunar forseta Alþingis um einstök álitamál vegna undirbúnings þjóðfundar og stjórnlagabings.

Kostnaður við boðun og störf þjóðfundar og vegna undirbúnings stjórnlagabings og starfa stjórnlaganefndar skal greiddur úr ríkissjóði.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Í vinnu við undirbúning kosningar til stjórnlagabings, undirbúning þjóðfundar og stjórnlagabingsins sjálfs hefur komið í ljós að nauðsynlegt er að gera nokkrar breytingar á ákvæðum laganna til þess skjóta styrkari stoðum undir framkvæmd þeirra. Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu lúta í fyrsta lagi að gerð kjörseðilsins, en þar er m.a. stuðst við ákvæði í finnskum kosningalögum, nr. 714/1998, þar sem gert er ráð fyrir því að kjósendur velji frambjóðendur með því að rita auðkennistölu þeirra á kjörseðilinn. Í öðru lagi eru lögð til ítarlegri ákvæði um gerð eyðublaðs fyrir tilkynningu um framboð, en við það er miðað að gerð kynningarefnis, þar á meðal um frambjóðendur, taki mið af upplýsingum sem þar komi fram. Í þriðja lagi eru lagðar til breytingar á ákvæðum laganna um talningu atkvæða og upp-gjör kosningarinnar, er taka m.a. mið af breyttum kjörseðli. Í fjórða lagi er lagt til að kveðið verði með skýrum hætti á um rétt kjörinna fulltrúa á stjórnlagabingi til leyfis frá störfum sínum á meðan þeir gegna þingstörfum. Loks er í fimmta lagi lagt til að kveðið verði með skýrari hætti á um heimildir forseta Alþingis til þess að fjalla um álitamál sem undirbúningsnefnd stjórnlagabings og stjórnlaganefnd óska úrlausnar á.

Til nánari skýringar vísast að öðru leyti til umfjöllunar um einstök ákvæði frumvarpsins.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér er lagt til að landskjörstjórn ákveði í samráði við dómsmálaráðuneytið gerð eyðublaðs fyrir tilkynningar um framboð og jafnframt á hvaða formi það verði gert. Jafnframt eru ákvæði 2. mgr. 8. gr. laganna gerð skýrari um þær upplýsingar sem frambjóðendum ber að standa skil á með framboði sínu.

Með ákvæðinu er enn fremur lagt til að þegar fyrir liggur hver verður fjöldi frambjóðenda til stjórnlagabings skuli landskjörstjórn raða frambjóðendum á lista í stafrófsröð, þar sem fyrsta nafn er valið af handahófi. Þetta er óbreytt frá gildandi lögum. Síðan er það nýmæli að gert er ráð fyrir því að um leið úthluti landskjörstjórn frambjóðendum auðkennistölu með tilviljanakenndri aðferð. Með þessu er strax lagður grunnur að því hvernig haga skuli kynningu á frambjóðendum og gerð leiðbeininga til kjósenda um kosninguna. Með því að gera ráð fyrir sérstakri auðkennistölu frambjóðenda er um leið verði að leggja til breytingar á útliti kjörseðilsins, framkvæmd kosningarinnar og talningu atkvæða. Vísast í því sambandi til umfjöllunar um 2.–4. gr. frumvarpsins.

Um 2. gr.

Við athuganir á mögulegu útliti kjörseðilsins hefur komið í ljós að veruleg vandkvæði eru á því að koma fyrir á kjörseðlinum nauðsynlegum upplýsingum, einkum ef frambjóðendur verða margir. Sé miðað við kjörseðil á A-4 blaði (148 x 210 mm) er unnt að koma fyrir upplýsingum um 15–20 frambjóðendur, en á kjörseðli þarf að koma fyrir nafni frambjóðanda, stöðu hans eða starfsheiti og í hvaða sveitarfélagi hann er búsettur. Kosning sú sem hér um ræðir er á margan hátt einstök þar sem almennt má búast við því að nokkur fjöldi einstaklinga verði í framboði. Sá kjörseðill sem ákvæði laganna gerir ráð fyrir yrði því annaðhvort að vera margsamambrotinn eða í sérstöku hefti. Ljóst er að slíkt fyrirkomulag getur haft veruleg vandkvæði í för með sér fyrir kjósendur og eins við talningu atkvæða. Með því að gera ráð fyrir því að kjósendur hafi áður fengið upplýsingar um frambjóðendur og auðkennistölu frambjóðandans og að á kjörstað verði slíkar upplýsingar einnig aðgengilegar ætti kosningin að geta gengið hratt og örugglega. Í ljósi þess hagræðis sem fylgir framkvæmd kosningar-

innar með þessum hætti er lagt til að kjörseðillinn rúmist á einu A-4 blaði. Þá fyrirmynd sem hér er stuðst við er að finna í kosningum til Riksdagen í Finnlandi, sbr. 37. og 51. gr. valglagen nr. 714/1998, með síðari breytingu.

Í 2. mgr. 13. gr. laganna er gert ráð fyrir því að heimilt verði að beita rafrænum aðferðum við talningu og útreikning á því hver hafi náð kjöri. Í athugunum landskjörstjórnar á framkvæmd rafrænnar talningar, einkum á Englandi, Skotlandi og Írlandi, er það forsenda slíkrar talningar að kjörseðillinn hafi sérstakt tákni eins og einnig er rakið í skýringum við 4. gr. frumvarpsins. Slíkt auðkenni er bundið við seðilinn sjálfan og er ekki rekjanlegt til kjósanda. Með ákvæðinu er tekinn af allur vafi um heimildir til að auðkenna kjörseðla sérstaklega fyrir hina rafrænu talningu.

Um 3. gr.

Í ákvæðinu er því lýst hvernig kjósandi greiðir atkvæði er tekur mið af þeim breytingum sem lagt er til að gerðar verði á útliti kjörseðilsins, sbr. 2. gr. frumvarpsins.

Um 4. gr.

Með þeim breytingum sem lagðar eru til á útliti kjörseðilsins, sbr. 2. gr., og framkvæmd kosningarinnar, sbr. 3. gr., er nauðsynlegt að gera vissar breytingar á 1.–3. mgr. 14. gr. laganna. Þessa gætir einkum í 1. tölul. 1. mgr. Að öðru leyti hefur orðalag 1. mgr. verið endurskodað. Lýtur það m.a. að nýjum nafngiftum sem færa hugtakanotkun nær því sem tíðkast almennt þar sem forgangsröðunaraðferðinni (e. *Single Transferable Vote*, STV) er beitt. Þá er notkun orðanna „atkvæði“ og „kjörseðill“ samræmd. Enn fremur er kveðið skýrar að orði á stöku stað.

Þær breytingar sem lúta að efni ákvæðisins eru eftirfarandi:

- a. Skilgreining á sætishlut er breytt til fulls samræmis við þá gerð sem þekktust er og kennd er við Droop (sjá 2. tölul.). Samkvæmt ákvæðinu skal reikna sætishlutinn þannig:

$$\text{Sætishlutur} = 1 + \text{Heiltala af brotinu [Heildartala gildra seðla/26]}$$
 Þessi breytta skilgreining hefur enga fræðilega þýðingu en ætti að gera þessa lykilstærð úthlutunarferilsins eðlilegri í augum almennings þar sem sætishlutur að hætti Droops er ávallt heiltala.
- b. Tekið er af skarið með það í hvaða röð umframatkvæði eru færð (sjá b-lið 6. tölul.). Þetta má vitaskuld ákvarða með ýmsum hætti, en aftur er valin sú leið sem algengust er. Segja má að slíkt ákvæði skorti í lögin óbreytt.
- c. Hætt er að beita útilokunarákvæði 7. tölul. um leið og ljóst er hverjir munu skipa öll sætin (að undanskildum þeim sætum sem ætluð eru til kynjajöfnunar). Þetta hefur engin áhrif á það hverjir hljóta sætin en er gert af fagurfræðilegum ástæðum og enn á ný til að færa útfærsluna að því sem almennt tíðkast um aðferðina (sjá 6. tölul.).
- d. Með 9. tölul. er tekið með ákveðnum hætti á því hve nákvæmlega skal reikna þær stærðir sem máli skipta. Í hérland kosningalög skortir ákvæði um þetta og er því í raun gert ráð fyrir að allar stærðir séu meðhöndlaðar eins og um almenn brot sé að ræða. Þar sem útreikningar samkvæmt forgangsröðunaraðferðinni geta orðið allmargbrotnir er það vart vinnandi vegur að reikna í almennum brotum. Því er hér að hætti annarra þjóða gripið til þess ráðs að tilgreina þá nákvæmni í tugabrotsútreikningum sem krafist er. Ámóta ákvæði ætti að færa í önnur kosningalög.

Að gerðum framangreindum breytingum er forgangsröðunaraðferðin, sem 1. mgr. laga-greinarinnar lýsir efnislega, orðin samhljóma þeirri útgáfu STV-aðferðarinnar sem nefnd er á ensku *Weighted Inclusive Gregory Method*. Þetta er trúlega sú útgáfa sem nú er algengust

og var t.d. tekin upp við kosningar til héraðsráða í Skotlandi vorið 2007. Breytingin, ef að lögum verður, gerir það kleift að nota tilbúinn hugbúnað við talninguna.

Af framangreindum breytingum leiðir að ákvæði 2. mgr. 14. gr. hafa verið færð inn í 1. mgr. Sú breyting sem lögð er til að gerð verði á 3. mgr. lagagreinarinnar, nú 2. mgr., lýtur að því að skýra nánar ráðstöfun sæta til að jafna hlut kynjanna, en felur ekki í sér efnisbreytingu. Loks er lagt til að fyrirsögn greinarinnar verði breytt með þeim hætti að í stað orðsins „úrslit“ komi úthlutun sæta, sem er í meira samræmi við efni ákvæðisins.

Um 5. gr.

Rétt þykir að búa svo um hnúta að ef ekki reynist unnt að hafa hina rafrænu kjörskrá tilbúna á tilskildum tíma, sbr. 3. mgr. 5. gr., eða ekki þykir af öðrum ástæðum forsvaranlegt að byggja atkvæðagreiðsluna á rafrænni kjörskrá verði heimilt að víkja frá ákvæðum laganna þar að lútandi, sbr. ákvæði 1., 3. og 4. mgr. 5. gr., 1. mgr. 11. gr. og 1. mgr. 12. gr. laganna. Af slíkri ákvörðun mundi leiða að lögð yrði til grundvallar kjörskrá í því formi sem tóðkast hefur við kosningar til Alþingis. Jafnframt er lagt til að kjörskrá vegna atkvæðagreiðslu á kjörfundi verði í samræmi við ákvæði 2. mgr. 5. gr. laganna. Til samræmis er í 2. mgr. lagt til að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar hefjist 17 dögum fyrir kjördag og ljúki kl. 12 daginn fyrir kjördag. Að öðru leyti fer um kosninguna skv. XII. kafla laga um kosningar til Alþingis.

Loks er lagt til að mörk kjördæma, kjörstaðir og kjördeildir verði hin sömu og í síðastliðnum alþingiskosningum. Að öðru leyti fari framkvæmd kosningar til stjórnlagabings samkvæmt lögum nr. 90/2010. Þegar vísað er til þess að mörk kjördæma verði hin sömu og í síðastliðnum alþingiskosningum er átt við að ákvörðun landskjörstjórnar um mörk Reykjavíkurborgar kjördæma fyrir síðustu alþingiskosningar muni gilda um mörk Reykjavíkurborgar kjördæma í kosningunni til stjórnlagabings. Er hér byggt á sömu tilhögun og ákveðin var í 2. mgr. 6. gr. laga nr. 4/2010, um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslu um gildi laga nr. 1/2010, um breytingu á lögum nr. 96/2009, um heimild til handa fjármálaráðherra, fyrir hönd ríkissjóðs, til að ábyrgjast lán Tryggingarsjóðs innstæðueigenda og fjárfesta frá breska og hollenska ríkinu til að standa straum af greiðslum til innstæðueigenda hjá Landsbanka Íslands hf.

Um 6. gr.

Eðlilegt er að gera ráð fyrir því að fulltrúar sem valdir hafa verið til setu á stjórnlagabingi eigi rétt á leyfi frá störfum sínum þann tíma sem þeir gegna þingstörfum. Með því að vísa til þeirra sem bera skyldur samkvæmt ráðningar- og kjarasamningum er lögð áhersla á að þeir sem eru í vinnuréttarsambandi og bera starfsskyldur á grundvelli þess skulu eiga rétt á leyfi frá störfum sínum.

Um 7. gr.

Í ákvæðinu er gert ráð fyrir því að undirbúningsnefnd stjórnlagabings og stjórnlaganefnd geti óskað eftir því að forseti Alþingis taki ákvörðun í einstökum álitamálum sem upp kunna að koma vegna starfa þjóðfundarins og vegna undirbúnings við stofnun stjórnlagabings. Þannig er gert ráð fyrir því að unnt verði að leita úrlausnar forseta Alþingis m.a. um fjárhagsmálefni sem snerta störf þjóðfundarins og stjórnlaganefndar. Er þessi framsetning í samræmi við 1. og 28. gr. laganna.

Um 8. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.