

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 138/463
komudagur 7.12.2009

Akureyri, 6. desember 2009

Efni: *Umsögn um frumvarp til laga um stjórnlagabing, 152. mál.*

Frumvarp um stjórnlagabing er mikið fagnaðarefni. Verði frumvarpið að lögum er afar mikilvægt að vandað sé til verka og umgjörðin verði sem allra lýðræðislegust. Helstu athugasemdir mínar við frumvarpið lúta einmitt að því, þ.e. þeim þáttum í frumvarpinu sem mættu betur fara til að varðveita sem best þá lýðræðislegu hugmynd sem liggur að baki hugmyndinni um stjórnlagabing.

Tillögur mínar og athugasemdir lúta fyrst og fremst að þremur atriðum. Í fyrsta lagi þætti mér fara vel á því að þingið samþykki fyrst ‚drög‘ að frumvarpi sem færi í almenna umræðu meðal þjóðarinnar. Þingið kæmi svo saman í fjórða sinn til að samþykkja endanlegt frumvarp að nýrri stjórnarskrá, að teknu tilliti til undangenginna samfélagsumræðna. Þessi hugmynd á sér fyrirmynd frá Suður Afríku. Í öðru lagi er í umsögninni vikið að því áhyggjuefni að gert er ráð fyrir því að einungis 11 fulltrúar þingsins starfi að helstu stefnumótun og hugmyndavinnu verkefnisins. Í þriðja lagi eru gerðar athugasemdir við þá tilhögun að samþykkt frumvarp stjórnlagabings þurfi sérstaka meðferð á Alþingi. Ekki er þó gerð tillaga um að núgildandi stjórnarskrá verði sniðgengin heldur eingöngu að Alþingi greiði atkvæði um samþykki eða synjun frumvarpsins án sérstakra umræðna. Þetta eru helstu atriðin sem fjallað er um í umsögninni en þó er einnig lagt til að frambjóðendum verði hvorki heimilt að taka við fjárframlögum vegna framboðsins né verja fé til auglýsinga. Að lokum er mælt til þess að ekki verði ráðið í stöður vegna stjórnlagabings nema að undangegninni auglýsingu.

Breytingartillögur og athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins:

2. gr. Við 3. mgr. bætist 4. töluliður, þar sem gert er ráð fyrir fjórðu starfslotu þingsins. Lotan gæti t.d. verið frá 20. maí til 17. júní 2011.

— Á milli 3. og 4. starfslotu færu fram umræður í þjóðfélaginu um ‚drög‘ þingsins að nýrri stjórnarskrá eins og nánar er lýst í athugasemdum við nýja grein sem gert er ráð fyrir að komi á eftir 26. gr.

3. gr. Mætti e.t.v. fella brott

— Fulltrúar á stjórnlagabingi munu án vara verða miklir áhugamenn um stjórnskipunarmál og ættu sjálfir að geta komið sér saman um helstu viðfangsefni þingsins.

9. gr. Í stað tilvísunar til laga um fjármál stjórnmalasamtaka, mætti standa:

Frambjóðendum er óheimilt að taka á móti fjárframlögum og styrkjum vegna framboðsins og skulu ekki verja fé til auglýsingar á framboði sínu.

- Rökin fyrir þessu eru fyrst og fremst þau að um persónukjör er að ræða og allir frambjóðendur ættu að standa jafnfætis, og án mismununar á grundvelli efnahags og/eða sambanda og tengsla við stjórnmalaflokka, hagsmunahópa og/eða aðra fjársterka aðila.
- Hættan er einnig sú að hagsmunahópar í samfélaginu geti sent ,fulltrúa sína' á þingið í krafti fjárhagslegra yfirburða. Þegar litið er til undangengina atburða á Íslandi og viðhorfa meginþorra þjóðarinnar um sérhagsmunavæðingu og óhóflegar styrkveitingar úr atvinnulífinu til stjórnmalaflokka, yrði þessi tilhögun til þess að auka tiltrú þjóðarinnar á störfum stjórnlagabings.

17. gr. Greininni má breyta þannig að gert verði ráð fyrir að þingið ákveði sjálf hvaða nefndir skuli starfa á vegum þingsins og hve margir fulltrúar sitji í þeim, þó þannig að rúmist innan fjárhagsramma þess sem þinginu er settur.

- Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að einungis þriðjungur þingfulltrúa sinni mest mótandi starfi þingsins, sem er alltof lágt hlutfall í jafn mikilvægu starfi og því sem stjórnlagabingi er falið. Hér er þó líklega horft til þess þrönga fjárhagsramma sem þinginu er veittur. Mikilvægt er þó að reyna að finna lausn með það fyrir augum að allir fulltrúar þingsins fái að koma jafnt að stefnumótun verkefnisins. Þá má einnig gera ráð fyrir því að ekki sjái sér allir fært að vera í fullu starfi sem stjórnlagabingsfulltrúar á starfstíma þingsins. En mikilvægt er að allir sem vilja og geta, fái að taka fullan þátt, en hafi ekki eingöngu ,málfrelsi og tillögurétt' á nefndarfundum.

21. gr. Við þessa grein mætti bæta ákvæði um að stöður starfsmanna þingsins skuli auglýstar.

- Er þessi tillaga í anda þjóðfélagsumræðu um opnari og gegnsærri stjórnsýslu.

26. gr. Með vísan til næstu greinar og myndi frumvarpið heita 'drög að frumvarpi'

- Rökstuðning fyrir þessari breytingartillögu má sjá í næstu grein.

Nýtt ákvæði: Á eftir 26. gr. mætti koma nýtt ákvæði svohljóðandi:

Þegar stjórnlagabing hefur samþykkt 'drög' að frumvarpi til stjórnskipunarlaganna, skulu fulltrúar þingsins kynna drögin fyrir þjóðinni með sem víðtækustum hætti. Skal það gert á borgarafundum um land allt, í fjölmiðlum, í skólum o.s.frv. Þá skal og leita skal eftir umsögnum um drögin með sama hætti og sbr. 20. gr.

Forsætisnefnd þingsins skal veita móttöku umsögnum, tillögum og ábendingum sem fram koma við kynningu draga að frumvarpi skv. 1. mgr. Forsætisnefnd getur vísað málum til nefnda þingsins eftir atvikum. Að ihuguðum umsögnum, tillögum og ábendingum, leggur forsætisnefnd fram frumvarp til stjórnskipunarlaganna við upphaf fjórða starfstímabils þingsins með sama hætti og kveðið er á um í 26. gr.

- Ég tel að það fari vel á því að þjóðin upplifi þetta verkefni sem samvinnuverkefni sem allir taki þátt í að móta og gengið verði eins langt og mögulegt er til að þjóðin fái að taka í þessu verkefni. Fulltrúar þingsins sem færu um landið til að kynna drögin gætu

skilað fundargerðum sínum og/eða tillögum og athugasemdum sem fram kæmu á borgarafundum, til forsætisnefndar þingsins.

27. gr. Greininni mætti breyta þannig að hún segði: Samþykkt frumvarp til stjórnskipunarlaganna skal sent Alþingi til samþykktar eða synjunar.

- Ekki fer vel á því að Alþingi taki frumvarpið til efnislegrar umræðu, þegar fulltrúar hafa verið valdir af þjóðinni í persónukjöri til þessara verka.
- Í kafla 7.2 í athugasemdum með frumvarpinu kemur m.a. fram að með því að þjóðkjörnir fulltrúar setji stjórn lög landsins sé undirstrikað að allt vald spretti frá þjóðinni. Í sama kafla er þess getið að meginástæða þess að sérstakt stjórnlagabing starfi við hlið Alþingis sé „að skapa nýjan vettvang fyrir endurskoðun stjórnarskrárinnar í ákveðinni fjarlægð frá stjórn málaflökkum og fulltrúum þeirra á Alþingi.“ Það er mín trú að mikil sátt myndi ríkja um það í samfélaginu að Alþingi kæmi sem allra minnst að þessu máli.
- Með þessari breytingartillögu er þó ekki mælt til þess að löggjafarvaldi Alþingis verði vikið til hliðar enda er það bundið í núgildandi stjórnarskrá. Skv. tillögunni er Alþingi þannig velkomið að synja frumvarpinu. Breytingartillagan gerir einfaldlega ráð fyrir því að um leið og Alþingi er sent frumvarpið skuli gengið til atkvæða um það (án umræðna).

Ákvæði til bráðabirgða: Í ákvæðinu ætti að koma fram að framkvæmdastjóri verði ráðin að undangegninni auglýsingu um stöðuna.

- Sbr. rökstuðning við 21. gr.

Um leið og ég þakka fyrir að hafa fengið boð um að veita umsögn um frumvarpið, sem var á margan hátt fræðandi lesning, óska ég þess að þau sjónarmið sem rakin eru í umsögninni hljóti hljómgrunn meðal þingmanna, eða verði í það minnsta skoðuð vandlega.

Virðingarfyllst

Aðalheiður Ámundadóttir
Meistaraneini í lögræði við Háskólann á Akureyri



Alþingi
Erindi nr. P/138/357
komudagur 1.12.2009

Nefndasvið Alþingis
Allsherjamefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 30.11 2009
Mál: 200911-0042

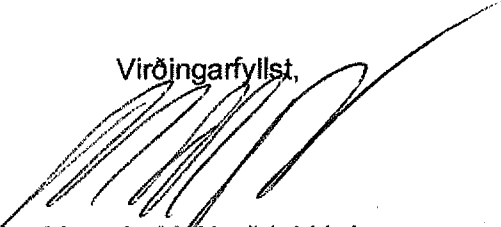
Efni: Umsögn um frumvarp til laga um stjórnlagabing (152 mál).

Alþýðusamband Íslands studdi mjög eindregið frumvarp til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944 frá í mars 2009. Málið náði ekki fram að ganga.

Afstaða ASÍ er óbreytt og styður sambandið að lögum verði breytt þannig að beint og milliliðalaust lýðræði verði tekið upp hér á landi. Líta má á það frumvarp sem nú er flutt sem jákvætt skref í þá átt og styður ASÍ framgang þess. Alþýðusamband Ísland vill þó gera þá athugasemd varðandi 2.gr., að fulltrúum á stjórnlagabingum verði fjölgað og að þeir verði á bilinu 60-70. ASÍ telur að með þeim hætti verði betur tryggð fjölbreytni þeirra fulltrúa og sjónarmiða sem þingið sitja.

Áskilinn er réttur til þess að koma að frekari athugasemdum við þingmál þetta eftir því sem meðferð þess á Alþingi miðar.

Virðingarfyllt,


Magnús M. Norðdahl hrl.,
lögfræðingur ASÍ.

Alþýðusamband Íslands

Ásgeir 1 • Sveinbjörn
Ólafur 2 • Magnús 3
Magnús 4 • Sveinbjörn 5

Alþingi
Erindi nr. P 138/197/
komudagur 6.5.2010

Viðbótarumsögn frá Borgarahreyfingunni vegna frumvarps um stjórnlagabing.

Borgarahreyfingin vill taka undir tillögu Þráins Bertelssonar um skipan utanþingsnefndar til undirbúnings nýrrar stjórnarskrár. Við óttumst að kosning til stjórnlagabings, líkt og frumvarp forsætisráðherra gerir ráð fyrir, muni tæpast skila hæfasta og besta fólkinu þar sem að ólíklegt má teljast að það gefi kost á sér og sé tilbúið til að leggja út í kosningabaráttu. Enn fremur teldum við það mjög óheppilegt ef frambjóðendur myndu setja viss "stefnumál" á oddinn til að höfða til ákveðinna hópa kjósenda.

Gerð nýrrar stjórnarskrár er afar mikilvægur þáttur í sjálfsskoðun og uppbyggingu þjóðfélagsins eftir hrunið og tilvalið tækifæri til að setja í gang umræðu um þær grunnstoðir og gildi sem við viljum sem þjóð miða okkur við. Að því gefnu að tilgangur nefndarinnar sé öðru fremur að skipuleggja fundi víða um land og taka við tillögum frá almenningi, aukast líkur á því að viðtæk sátt náist um tillögur að nýrri stjórnarskrá. Allt starf nefndarinnar þyrfti að fara fram fyrir opnum tjöldum og upplýsingar að vera aðgengilegar öllum þeim sem eftir þeim sæktust.

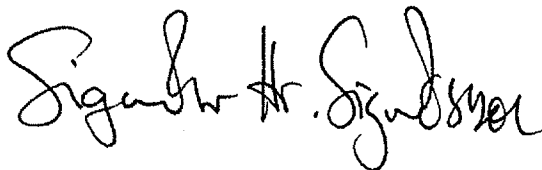
Að þessu sögðu ítrekum við mikilvægi þess að skipunarbréf nefndarinnar skilgreini hlutverk hennar með því megin markmiði að fá fólk úr öllum þjóðfélagshópum og víðs vegar af landinu til beinnar þátttöku. Enn fremur leggjum við áherslu á að nefndarmenn skuli skipaðir með tilliti til þekkingar og áhuga á viðfangsefninu fremur en að þeir séu fulltrúar ákveðinna hópa eða hagsmuna. Síðast en ekki síst gerum við það að skilyrði að tillaga að nýrri stjórnarskrá fengi ítarlega kynningu og umfjöllun áður en hún yrði lögð fyrir þjóðina í atkvæðagreiðslu, til samþykktar eða synjunar.

Á vegum Borgarahreyfingarinnar hefur verið sett upp heimasíða (*) sem við hvetjum nefndarmenn til að kynna sér. Á síðunni má finna fróðlegar upplýsingar og tilvísanir í greinar og þætti þar sem fjallað er um þetta mikilvæga mál.

Reykjavík, 5. maí, 2010.

Virðingarfyllst,

F.h. stjórnar Borgarahreyfingarinnar.



Sigurður Hr. Sigurðsson,
varaformaður.

* <http://sites.google.com/site/stjornlagathing>

Alþingi
Erindi nr. P 138/523
komudagur 9.12.2009

Sendandi: Borgarahreyfingin

Dags. 7.12.2009

Pingskj. 168 -152.mál – Frumvarp til laga um stjórnlagabing.

Umsögn Borgarahreyfingarinnar

Inngangur – almennt álit:

Fyrst er það til að taka að Borgarahreyfingin er **ákaflega hlynnt stjórnlagabingi og nýrri stjórnarskrá**. Fáum dylst að núgildandi stjórnarskrá er algjörlega úr takti við tímann og á engan hátt boðleg sem grundvöllur lýðræðisríkis á 21. öldinni.

Afar mikilvægt er að vinna við nýja stjórnarskrá endurspegli þarfir og vilja þjóðarinnar og að eingöngu verði unnið með hagsmuni hennar og almennings að leiðarljósi en ekki stofnana, hagsmunasamtaka og stjórnsmálaflokka. Því teljum við algjört skilyrði að stjórnlagabing sé skipað óháðum fulltrúum þjóðarinnar og að aðkoma almennings sé sem mest og að skilyrðislaust sé unnið fyrir opnum tjöldum og upplýsingar aðgengilegar öllum landsmönnum.

Einnig **höfnum við aifarið þeirri túlkun að stjórnlagabing skuli vera ráðgefandi** og að Alþingi taki sér vald til að túlka og breyta niðurstöðum stjórnlagabings. Hlutverk nýrrar stjórnarskrár er m.a. að lýsa því stjórnkerfi og fyrirkomulagi sem þjóðin treystir best til réttlátrar og skilvirkrar umsýslu. Einungis þjóðin sjálf er dómbær um það hvort að tillaga að nýrri stjórnarskrá sé ásættanleg og greiðir um það atkvæði til fullnustu eða synjunar í sérstakri þjóðaratkvæðagreiðslu. Alþingismenn hljóta að koma auga á eigin vanhæfni í að fjalla um sín eigin mál, völd, ábyrgð og öryggi.

Umsögn Borgarahreyfingarinnar (BH) er í tvennu lagi. Annars vegar er um að ræða sjálfstæðar tillögur BH um það hvernig best hefði þótt að haga málum varðandi stjórnlagabing (sem hægt væri að nota við umræður í allsherjarnefnd) og hins vegar athugasemdir BH varðandi núverandi frumvarp og einstakar greinar.

Tillögur BH:

- Forseti stjórnlagabings verði kjörinn samhliða sveitastjórnarkosningum í vor. Allir ísl. ríkisborgarar séu í framboði nema alþingismenn, ráðherrar, dómara, forsetinn, forsvarsmenn stjórnmalaflokka, trúfélaga og stórra hagsmunasamtaka. Kosið verði aftur á milli tveggja efstu ef enginn fær hreinan meirihluta til að tryggja stuðning og traust sem flestra. Þessi forseti fylgir málinu frá upphafi til enda og sver eið að því að vinna einungis með hagsmuni almennings og þjóðar að leiðarljósi.
- Ráðnir verði 4-6 sérfræðingar með mismunandi sérfræðipækkingu á ströngum faglegum forsendum til að vinna að gerð nýrrar stjórnarskrár. Þeir myndu starfa eins lengi og þörf krefur og fá greidd sanngjörn laun fyrir. Hlutverk þeirra væri m.a. að kynna sér útvaldar stjórnarskrár annarra þjóða. Jafnt skal vera með kynjum í þessum hóp.
- 1500 fulltrúar þjóðarinnar (0,5%) yrðu valdir með slembiúrtaki til að taka þátt í Þjóðþingi sem kæmi tvisvar saman, eina helgi í hvort sinn með 15-20 vikna millibili. Þessir fulltrúar þæðu engin laun en fengju kostnað greiddan. Tilvalið væri að nýta skipulagsreynslu og tölvuþekkingu frá nýafstöðnum Þjóðfundi.
- Þjóðþingið kysi sér 4-6 fulltrúa af þinginu til að fylgja eftir niðurstöðum þess og væntingum. Þeir fulltrúar fengju greidd sanngjörn laun fyrir sína vinnu eftir vinnuframlagi og viðveru. Jafnt skal vera með kynjum.
- Þessi 9-13 manna hópur (forseti+sérfræðingar+fulltrúar sem öll eru eiðsvarin) kæmi með tillögur að nýrri stjórnarskrá. Þjóðþingið hittist í annað sinn til að fara yfir drög, gagnrýna og koma með breytingartillögur.
- Framgangur verksins yrði sem mest fyrir opnum tjöldum (fundir, ítarefni og tillögur) og öllum heimilt að senda inn ábendingar og athugasemdir.
- Endanleg tillaga að nýrri stjórnarskrá yrði sett í þjóðaratkvæðagreiðslu eftir mjög ítarlega kynningu. Gerð yrði krafa um aukinn meirihluta (2/3) til fullnustu hennar. Að öðrum kosti yrði Þjóðþingið kallað saman að nýju.

Með ofangreindum tillögum telur BH að best sé tryggt ítrústu sanngirni og réttlætis við skipan þingsins. Eins og fram kemur í inngangi er nauðsynlegt að þingið sé skipað óháðum fulltrúum þjóðarinnar en ekki fulltrúum ákveðinna hagsmunaafla eða stjórnmalaflokka líkt og núverandi frumvarp býður upp á.

Athugasemdir BH við núverandi frumvarpi:

2. gr. Stjórnlagabíngi er áætlaður of stuttur tími. Við greinina þarf að bættast eitt tímabil sem stjórnlagabíng kemur saman. Má vera þremur mánuðum eftir síðustu törn en helst þyrfti lengri tími að líða. Ástæðan er ekki sú að þingið þurfi lengri tíma, heldur þurfa drög að frumvarpi að fara í víðtæka þjóðfélagsmæðu áður en stjórnlagabíng kemur saman í síðasta sinn og afgreiðir endanlegt frumvarp. Þetta skýrist betur í 20. gr. og nýju ákvæði sem þarf að koma á eftir því.

9. gr. Í stað tilvísunar til laga um fjármál stjórnmalasamtaka, ætti að koma: Frambjóðendum er óheimilt að taka á móti fjárframlögum og styrkjum vegna framboðsins og skulu ekki verja fé til auglýsingar á framboði sínu.

Rökin fyrir þessu eru fyrst og fremst þau að um persónukjör er að ræða og að allar persónur verða að standa jafnfætis án mismununar á grundvelli efnahags, eða sambanda og tengsla við stjórnmalaflokka og hagsmunahópa

17. gr. Þingið ætti sjálf að ákveða hvaða nefndir eru skipaðar. Þá sitja of fáir í nefndum, einungis 11 manns að forsætisnefnd meðtalinni. Þannig er gert ráð fyrir að einungis þriðjungur þingfulltrúa sinni mest mótandi starfi þingsins sem er alltof lágt hlutfall í jafn mikilvægu máli.

20. gr. Ný málsgrein bætist við. 4. mgr. Þegar stjórnlagabíng hefur samþykkt „drög“ að frumvarpi til stjórnskipunarlaganna, skulu fulltrúar þingsins kynna drögin fyrir þjóðinni með sem víðtækustum hætti. Skal það gert á borgarafundum um land allt, í fjölmiðlum, í skólum o.s.frv. Þá skal og leita eftir umsögnum um drögin.

Þetta er gríðarlega mikilvægt ákvæði til þess að tryggja fullkomið gagnsæi og tengsl stjórnlagavinnunar við fólkið sem hún á við þ.e. almenning.

21. gr. Stöður starfsmanna þingsins skulu auglýstar.

Hér er einnig um grundvallarskilyrði að ræða, af augljósum ástæðum.

26. gr. Í þessu ákvæði skal frumvarpið heita „drög að frumvarpi“.

Á eftir 26. gr. skal koma nýtt ákvæði svohljóðandi: Þegar stjórnlagabíng hefur samþykkt „drög“ að frumvarpi til stjórnskipunarlaganna, skulu fulltrúar þingsins kynna drögin fyrir þjóðinni með sem víðtækustum hætti. Skal það gert á borgarafundum um land allt, í fjölmiðlum, í skólum o.s.frv. Þá skal og leita eftir umsögnum um drögin. Að tilsettum tíma liðnum (3. mán/6 mán/1 ár) kemur stjórnlagabíng saman í síðasta sinn, ræðir umsagnir og fengnar tillögur úr samfélaginu, fjallar um og samþykkir endanlegt frumvarp til stjórnskipunarlaganna.

27. gr. Samþykkt frumvarp til stjórnskipunarlaganna skal sent Alþingi til samþykktar eða synjunar.

Rökstuðningur: Alþingi þarf ekki að taka málið til efnislegrar umræðu, þegar fulltrúar hafa verið valdir í persónukjöri til þessara verka og eftir alla þjóðfélagsumræðunna. Í athugasemdum með frumvarpinu eru athugasemdir um allt þess efnis að Alþingi sé ekki vel til þess fallið að fjalla efnislega um málið og má vísa í það til stuðnings þessari breytingartillögu. Ekki er heldur verið að taka löggjafarvald Alþingis af því þar sem því er velkomið að synja frumvarpinu. Breytingartillagan gerir einfaldlega ráð fyrir því að um leið og Alþingi er sent frumvarpið skuli gengið til atkvæða um það (án umræðna). Sumir þingmenn sjá e.t.v. kost í því að ef frumvarpið verður samþykkt þarf að rjúfa þing strax og boða til kosninga skv. 78. gr. núgildandi stjórnarskrár.

Ákvæði til bráðabirgða: Ráðið skal í stöðu framkvæmdastjóra að undangenginni auglýsingu.

Hér er um gríðarlega mikilvægt atriði að ræða til að gagnsæi og trúverðugleiki einkenni stjórnarskrárvinnuna frá upphafi til enda.

Sem áður segir lýsir BH ánægju sinni með tilkomu frumvarps um stjórnlagabing og ítrekar þá skoðun sína að brýnt sé að hefja slíka vinnu eftir þau áföll sem þjóðin hefur mátt þola.

Megi þinginu vegna vel í vinnu sinni að þessu frumvarpi

Borgarahreyfingin

Alþingi
Erindi nr. P 138/1134
komudagur 4.3.2010

Forsætisráðuneytið	
Minnisblað	

Valkostir skjals:

	Áskriftir:
--	-------------------

Viðtakandi: **Formaður allsherjarnefndar Alþingis, Steinunn Valdís Óskarsdóttir**
Sendandi: **Ágúst Geir Ágústsson**
Dagsetning: **04.03.2010**
Málsnúmer: **FOR09050031**
Bréfalykill: **3.3**

Efni: **Frumvarp til laga um stjórnlagabætur**

Tilmæli ráðherra:

Texti:

Óskað var eftir því að eftirtalin atriði væru tekin til skoðunar

1) Tímasetning kosninga til stjórnlagabætur og kostnaður þeim samfara.

Ljóst er að verulegur sparnaður næst með því að halda kosningarnar samhliða sveitastjórnarkosningum sem fram fara 29. maí nk. Samkvæmt meðfylgjandi kostnaðarmati er gert ráð fyrir að þá verði kostnaðurinn af kynningu og kjöri fulltrúa um 50 m.kr. Er viðbúið að þessi kostnaður muni aukast um allt að 160 m.kr. ef haldnar verða sérstakar kosningar til stjórnlagabætur. Til að takmarka kostnað sem fellur til á þessu ári kemur til greina, eins og stungið hefur verið upp á, að þingið komi einungis einu sinni saman á þessu ári. Þ.e. á því samkomutímabili sem gert er ráð fyrir að hefjist 4. október nk. Sé ætlunin að hafa kjörið samhliða sveitarstjórnarkosningum er ljóst að hraða verður afgreiðslu frumvarpsins eins og kostur er svo að nægur tími gefist til að undirbúa kjörið sem og einstök framboð en framboðum á að skila eigi síðar en sex vikum fyrir kjördag.

2) Sá möguleiki að tiltekinn hluti þingfulltrúa verði valdinn með handahófskenndri aðferð úr þjóðskrá?

Beiting blandaðrar aðferðar við val á þingfulltrúum er vissulega möguleg. Ástæða er þó til að hafa í huga að tölfraðilega eykst hættan á því, vegna þess hve úrtakið er lítið, að sá hópur sem þannig yrði dreginn út verði einsleitur á einhvern hátt. Við því má hins vegar bregðast með því skilgreina fyrst markhópa og draga svo einn úr hverjum hóp. Hvernig þessir markhópar væru skilgreindir er hins vegar annað og flóknara mál sem þyrfti vafalaust nokkuð ítarlega skoðun.

Þá er bent á að blönduð aðferð við val fulltrúa á borð við þessa getur skapað hættu á því að þingið verði með einhverjum hætti tvískipt, þ.e. þeir þjóðkjörnu og svo hinir.

3) Að skoðað verði hvernig tryggja megi þinginu næga sérfræðiaðstoð.

Fjallað er um sérfræðiaðstoð til stjórnlagabætur í 21. gr. frumvarpsins og er þar mælt fyrir

um þá meginreglu að kostnaður vegna þingsins skuli rúmast innan ramma fjárlaga. Á þetta jafnt við um kostnað vegna sérfræðipjónustu sem og annan kostnað við þinghaldið. Það ræðst því af þeim fjárveitingum sem ákveðnar verða í fjárlögum og fjáráukalögum hversu öflug og viðtæk sérfræðipjónusta þinginu mun standa til boða. Í þeim áætlunum sem gerðar hafa verið og birtast í kostnaðarmati með frumvarpinu er áætlað að varið verði um 45 millj.kr. til kaupa á sérfræðiaðstoð. Er þá ótalin sú sérfræðiaðstoð sem fastir starfsmenn þingsins munu veita auk þeirrar stoðþjónustu sem ætla má að stjórnlagabþinginu muni standa til boða af hálfu Stjórnarráðsins og Alþingis eftir atvikum.

4) Að atkvæði verði talin á einum stað og niðurstöður birtar óháð kjördæmum.

Ljóst er að gild rök eru fyrir því að haga talningu með þessum hætti. Mótrökin hafa verið þau helst að það er almennt talið auka öryggi tilfallandi kosninga eins og þeirra sem hér um ræðir ef notast er við það kosningakerfi sem þegar er til staðar í landinu og menn þekkja og hafa reynslu af. Frávik auki hættu á mistökum við framkvæmd kosninganna.

5) Viðfangsefni stjórnlagabþings, sbr. 3. gr.

Nefndin hefur til skoðunar að bæta við upptalningu verkefna í 3. gr. atriðum sem varða samskipti Íslands við önnur lönd, auðlindamál og umhverfismál. Breytingatillaga þessa efnis gæti orðast svo:

Við 1. mgr. 3. gr. bætast tveir nýir töluliðir sem orðist svo:

7. Framsal ríkisvalds til alþjóðastofnana og meðferð utanríkismála.

8. Um umhverfismál, þar á meðal um eignarhald og nýtingu náttúruauðlinda.



Hagstofa Íslands

8. desember 2009

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Varðar: Umsögn um frumvarp til laga um stjórnlagabætur, 152. mál.

Allsherjarnefnd Alþingis hefur leitað umsagnar Hagstofu Íslands um frumvarp til laga um stjórnlagabætur, 152. mál.

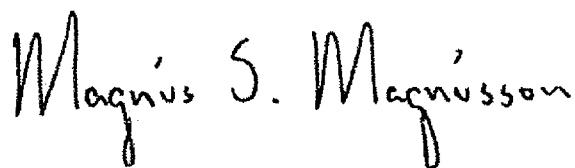
Hagstofa Íslands hefur alveg frá því hún tók til starfa, árið 1914, talið kosningaskýrslugerð tilheyra verksviði sínu. Með því er átt við almennar kosningar; alþingiskosningar, sveitarstjórnarkosningar, forsetakjör, þjóðaratkvæðagreiðslur og einnig stjórnlagabætur. Gerð kosningaskýrslna tilheyrir í grundvallaratriðum kjarnastarfsemi Hagstofunnar og hefur hún leitast við að sinna því verkefni af þeirri alúð sem það verðskuldar í nútíma lýðræðisríki. Enda þótt niðurstöður kosninga liggi í flestum tilvikum fyrir á kosninganótt er kosningaskýrslugerð Hagstofunnar ekki síst fólgin í því að greina frá þátttöku karla og kvenna í kosningum eftir einstökum sveitarfélögum. Þessari upplýsingaöflun Hagstofunnar hefur reyndar verið mjög stillt í hof til að íþyngja ekki kjörstjórnnum um of með aukinni svarbyrði. Hagstofan hefur áform um að afla frekari upplýsinga um kosningaþátttöku, t.d. eftir aldri kjósenda, en bíður átekta eftir tilurð rafrænna kjörskráa sem megi nýta til slíkrar upplýsingaöflunar.

Það er miður að skýrslur Hagstofunnar um kosningar hafa komið út seint eftir hverjar kosningar. Verður sá seinagangur að hluta til að skrifast á brotalamir við skil kjörstjórna á skýrslum til Hagstofunnar. Því vill Hagstofan nota tækifærið til þess að koma á framfæri óskum um bættu framkvæmd almennra kosninga, a.m.k. hvað varðar skilgreinar kjörstjórna fyrir kosningaskýrslur.

Dæmi eru um að skýrslur yfirkjörstjórna stemmi ekki við skýrslur undirkjörstjórna og þær sýni jafnvel tölur skv. „kjörskrárstofni“ en ekki kjörskrá. Annað dæmi um misbresti í skýrsluskilum til Hagstofunnar varðar skilagreinar kjörstjórna á utankjörfundaratkvæðum, en í einu kjördæminu vantaði skráningu á rúmlega 600 utankjörfundaratkvæðum eftir sveitarfélagi og kyni. Þessi utankjörfundaratkvæði komu beint til yfirkjörstjórnar til talningar í kjördæminu. Í sama kjördæmi höfðu þrefalt fleiri utankjörfundaratkvæði verið skráð hjá viðkomandi sveitarfélögum.

Hagstofan vill benda á mikilvægi þess að skýrar reglur gildi á allan hátt um framkvæmd atkvæðagreiðslu til stjórnlagabings og skilagreinar í kjölfar þeirra. Vegna þeirra tilvísana sem í ofangreindu frumvarpi er að finna er ekki úr vegi að Alþingi gefi gaum að þeim ákvæðum sem löggin um alþingiskosningar kveða á um varðandi framkvæmd almennra kosninga. Reynsla Hagstofunnar af skýrslugerð vegna alþingiskosninganna síðastliðið vor gefur tilefni til ályktana um að kosningalöggjöfina skorti skýrari ákvæði, eða leiðbeiningar, um verklag og ábyrgð aðila við framkvæmd almennra kosninga. Þar með er ekki öll sagan sögð. Hagstofan hefur um langt árabil þurft að glíma við svipuð vandkvæði eftir hverjar almennar kosningar sem hefur tafið skýrslugerðina, oft fram úr hófi. Það eitt segir sína sögu um að ýmislegt annað þurfi samhliða lagfæringa við þegar kemur að framkvæmd kosninga og skilagreinum um þær. Hagstofa Íslands er reiðubúin að leggja Alþingi lið til að stuðla að skýrara verklagi við undirbúning, framkvæmd og skilagreinar vegna almennra kosninga hér á landi.

Virðingarfyllt,



Magnús S. Magnússon
skrifstofustjóri

Umsögn um Pskj. 168 — 152. mál.: Frumvarp til laga um stjórnlagabætur.
(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)
Daði Ingólfsson - 6. desember 2009

Hreyfingin telur það aðalatriði í hugmyndinni um stjórnlagabætur að aðkoma stjórnsmálaflokka og Alþingis verði sem allra minnst. Það stjórnkerfi sem nú er við lýði hefur ýmist með aðgæsluleysi eða einbeittum vilja brugðist trausti þjóðarinnar, eins og bersýnilega hefur komið fram í skoðanakönnunum síðustu misseri, og það ber að fyrirbyggja með öllum tiltækum ráðum að það vantraust smitist inn í þetta æðsta stjórnsýslulagg.

Hreyfingin telur mörg alvarleg álitamál órædd í frumvarpi þessu og hefur leitað erlendra sérfræðiaðstoðar m.a. hjá aðilum sem komu að gerð S-Afrísku stjórnarskrárinnar, og bíður enn niðurstaðna úr því. Þessi athugun kemur m.a. inn á tímaramman sem væntanlegt stjórnlagabætur kemur til með að starfa innan (8-11 mánuðir), sem og fyrirkomulag skipunar á þingið, ráðgefandi eðli þingsins (sbr. 1 gr.), fyrirfram ákveðna fundartíma (sbr. 2. gr), fyrirfram ákveðin umfjöllunarefni (sbr. 3. gr.) og fleira sem reifað er hér að neðan. Hreyfingin gerir þá kröfu að sérfræðingar sem hafa tekið þátt í gerð nýlegra stjórnarskráa verði fengnir til ráðgjafar við gerð þessa frumvarps og að almenningur verði hvattur og gefið tækifæri til að hafa áhrif bæði á frumvarpið og stjórnarskrárþingið sjálft þegar þar að kemur.

Frumvarpið eins og það liggur fyrir fer allt of langt í þeirri viðleitni að skipuleggja starf stjórnlagabæturinnar. Það er skoðun Hreyfingarinnar að löggjafarvaldið eigi í engu að segja fyrir um vinnu stjórnlagabæturinnar, heldur einungis segja til um tilgang þess (að semja nýja stjórnarskrá), veita til þess fjármagn og aðra aðstoðu og tryggja að almenningur í landinu hafi aðgengi að öllum gögnum bæði í ferlinu og fyrir kosningar um nýja stjórnarskrá. Einnig vantar grein í frumvarpi þessu sem hnykkir á rétti almennings til tillöguréttar.

Athugasemdir við 1. gr.:

Orðskrípið "ráðgefandi stjórnlagabætur" er mótsögn í sjálfu sér. Það er absolút krafa Hreyfingarinnar að stjórnlagabæturin verði ekki ráðgefandi, heldur skili frá sér stjórnarskrá sem kjósa mætti beint um án aðkomu löggjafarvaldsins. Einar eða tvennar kosningar til Alþingis til eða frá eru smáatriði við hliðina á þessari kröfu þar sem um æðsta skjal stjórnskipulagsins er um að ræða. Ef það þarf að blása til Alþingiskosninga fyrr en áætlað er til að gera þetta mögulegt skal það gert.

Athugasemdir við 2. gr.:

Í athugasemdum um 2. gr. í frumvarpinu er greint frá að tala þeirra sem sátu á Þjóðfundinum 1851 hafi verið hærrí en tala fulltrúa skv. þessu frumvarpi. Mun fleiri sátu á austurríska stjórnlagabæturinnu og enn fleiri í svissneskum fyrirmyndum. Það er vandséð hvers vegna tala fulltrúa á þessu þingi skuli vera svo lág sem raun ber vitni (25-31 fulltrúar), nema ef það skyldi kalla það röksemd að "með því ætti að nást nokkur [sic.] breiður hópur fulltrúa þjóðarinnar auk þess sem halda má kostnaði í skefjum." Að fá nokkuð breiðan hóp fulltrúa þjóðarinnar er einfaldlega ekki nægilega metnaðarfullt, hvað þá að bera kostnað á borð sem röksemd fyrir takmörkun á fjölda fulltrúa. Leggur Hreyfingin til að fjármunir sem vantar upp á verði sóttir til dæmis í fjárframlög til stjórnsmálaflokka á fjárlögum næstu ára, en það stendur ekki til að draga úr þeim skv. frumvarpi um fjárlög ársins 2010.

Það er ekki löggjafarvaldsins að setja stjórnlagabæturin tímaramma né aðrar takmarkanir - eggíð skal ekki

kenna hænunni. Lögjafarvaldið skal heldur ekki ákveða hvenær stjórnlagabíngið kemur saman né ákveða skipulag sbr. 16. og 17. grein. Því skyldi endurskoða 1. málsgrein verulega og fella aðrar málsgreinar 2. gr. út.

Athugasemdir við 3. gr.

Lögjafarvaldið skyldi ekki tilgreina sérstaklega hvað stjórnlagabíngið taki til umfjöllunar. Það er stjórnlagabíngsins sjálfs að ákveða og leita sér sérfræðipækkingar þegar það á við. Frelsi stjórnlagabíngsins til að athafna sig og ákveða eigið fyrirkomulag er lykillinn að góðri útkomu í sátt við þjóðina. Því skyldi fella 3. grein alfarið út úr frumvarpi þessu.

Athugasemdir við 4. gr.

Það góða við að halda stjórnlagabíngskosningar samhliða sveitastjórnarkosningum er að þá væri tryggt að stjórnlagabíngið tæki til starfa fljótt, en verði ekki frestað eins og hefð hefur skapast um þegar lýðræðisumbætur bera á góma á Alþingi. Röksemdin um betri kosningaþátttöku hlýtur að falla á jöfnu við þá staðreynd að umfjöllun um sveitastjórnarkosningar mun drekkja umfjöllun um stjórnlagabíng - eða í besta falli að hvort drægi úr mikilvægi hins. Varðandi kostnað skal hér vísað í athugasemd við 2. gr.

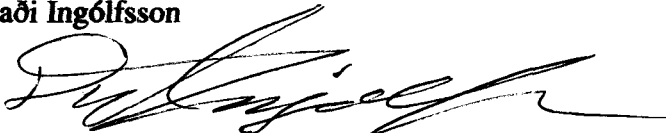
Hér skal leitað fanga í reynslu annarra landa og sérfræðinga í blönduðum kosningum af þessu tagi áður en ákvörðun er tekin. Takmörkuð umsögn um 4. grein gefur til kynna að litlar rannsóknir séu hér að baki.

Athugasemdir við 8. gr.

Áttunda grein er sennilega sú mikilvægasta í frumvarpinu enda ýmsar leiðir færar í tilhögun framboða til stjórnlagabíngsins. Sú sem valin hefur verið er ekki rökstudd í umsögn um frumvarpið umfram aðrar leiðir né vísað til fordæma héraendis né erlendis. Það er hins vegar einsýnt að þetta fyrirkomulag hentar kosningavélum stjórnmalaflokka afar vel og á sama hátt til mikils vinnandi að stjórnmalaflokkar hafi ekki forskot á almennan borgara í þessu tilliti. Það er því tillaga Hreyfingarinnar að valið verði á stjórnlagabíng í stóru slembiúrtaki allrar þjóðarinnar, og meldi fólk sig frá stöðunni frekar en til hennar. Þannig væri sjálfstæði stjórnlagabíngsins hafið yfir allan vafa og tryggt eins og vera má að þverskurður þjóðarinnar tæki þátt. Vinnunni yrði svo stýrt (nb. ekki stjórnað) af sérfræðingum, en lögð skyldi sérstök áhersla á að erlendir sérfræðingar skipi þar veigamikinn sess.

Fyrir hönd Hreyfingarinnar

Daði Ingólfsson



Nefndasvið Alþingis,
Allsherjarnefnd,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík.

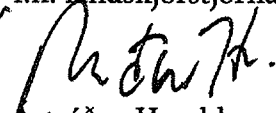
Reykjavík, 28. apríl 2010.

Efni: Umsögn um breytingatillögur á frumvarpi til laga um stjórnlagabætur, 152. mál.

Óskað hefur verið eftir því að landskjörstjórn veiti umsögn um tillögur að breytingum á II. kafla frumvarps til laga um stjórnlagabætur en kaflinn fjallar um hvernig staðið skuli að kosningum til þingsins. Landskjörstjórn bærust tvær útgáfur af breytingatillögum, önnur þar sem lagt er til að notast verði við rafræna kjörskrá og tillaga gerð um ýmsar lagfæringar (1. útgáfa), hin með sömu breytingatillögum en að auki með tillögu um breytta gerð kjörseðils (2. útgáfa).

Báðar tillögurnar voru lagðar fram á fundi landskjörstjórnar 27. apríl og teknar til umræðu. Landskjörstjórn telur að miðlæg, rafræn kjörskrá, sem nýtist jafnframt við atkvæðagreiðslu utan kjörfundar, eigi almennt að gera framkvæmd atkvæðagreiðslu auðveldari. Því telur landskjörstjórn þessa breytingu til bóta. Aðrar breytingatillögur á tæknilegum atriðum við framkvæmd kosninganna og talningu atkvæða svo og verkaskiptingu milli landskjörstjórnar og ráðuneytis eru enn fremur af hinu góða að mati landskjörstjórnar.

Landskjörstjórn mælir eindregið með því að 2. útgáfa tillagnanna verði lögð til grundvallar í vinnu allsherjarnefndar að breytingum á frumvarpinu. Með einfaldari kjörseðli er minni hætt á mistökum kjósandans auk þess sem það einfaldar vinnu við talningu. Landskjörstjórn leggur þó til að allsherjarnefnd hugi að breytingu á 1. másl. 2. mgr. 10. gr. tillögunnar þar sem kveðið er á um fjölda á vallinum. Eðlilegra er að gefa þeim kjósendum sem vilja raða fleiri frambjóðendum en tíu kost á að gera það þó að ólíklegt sé að það hafi áhrif. Í stað þess að segja: „Á kjörseðli skulu vera tíu línur, hér eftir nefndar vallínur, ...“ kæmi: „Á kjörseðli skulu vera tuttugu og fimm línur, hér eftir nefndar vallínur, ...“. Þessi breyting leiðir ekki til þess að gera þurfi breytingar á öðrum ákvæðum frumvarpsins.

Virðingarfyllst,
f.h. landskjörstjórnar

Astráður Haraldsson.

Nefndasvið Alþingis,
Allsherjarnefnd,
Austurstræti 8-10,
150 Reykjavík.

Reykjavík, 17. desember 2009.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um stjórnlagabing, þskj. 168, 152. mál.

Óskað hefur verið eftir því að landskjörstjórn veiti umsögn um frumvarp til laga um stjórnlagabing, 152. mál. Umsagnarbeiðnin var tekin fyrir á fundi landskjörstjórnar 30. nóvember 2009 og vill hún koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum:

Landskjörstjórn leggur áherslu á að hún tekur ekki afstöðu til megintilgangs frumvarpsins eða einstakra greina þess nema að því er lýtur að ýmsum kosninga- og lagatæknilegum atriðum í II. kafla frumvarpsins. Þá hefur hún ekki lagt almennt mat á þá persónukjörsaðferð sem frumvarpið mæli fyrir um.

Landskjörstjórn vill taka fram að í II. kafla frumvarpsins vantar ákvæði um skiptingu kjördæma og gerð kjörskrár. Við kosningar sem fara fram á landsvísu líkt og boðað er í frumvarpinu hafa kjördæmin þó ekki aðra þýðingu en að skýra hvar kjósendur eigi að greiða atkvæði. Vísbendingar eru í 10. og 13. gr. frumvarpsins um að styðjast eigi við sömu kjördæmaskipan og skipan kjörstjórna og við alþingiskosningar. Á hinn bóginn eiga kosningar til stjórnlagabings að fara fram samhliða kosningum til sveitarstjórna vorið 2010 samkvæmt 4. gr. frumvarpsins. Í sveitarstjórnarkosningum er hvert sveitarfélag eitt „kjördæmi“ og sveitarstjórnir kjósa yfirkjörstjórnir og eftir atvikum undirkjörstjórnir ef fleiri en ein kjördeild eru í sveitarfélaginu. Kjörstjórnir eru því ekki þær sömu og við alþingiskosningar. Í frumvarpinu er því alls ekki nægilega skýrt hvaða skipan á að vera á kjörstjórnnum og hvernig menn sjái þetta fyrir sér í framkvæmd. Ekki er t.d. skýrt hvernig haga beri framkvæmdinni í Reykjavík, þar sem í alþingiskosningum eru tvö kjördæmi og tvær yfirkjörstjórnir en eðli málsins samkvæmt aðeins eitt „kjördæmi“ og ein yfirkjörstjórn í sveitarstjórnarkosningum. Úr þessum atriðum verður að greiða í væntanlegri löggjöf.

Rétt er að taka fram að ýmsir aðrir þættir valda aukinni hættu á mistökum við framkvæmd kosninganna fari þær fram samhliða sveitarstjórnarkosningum. Til að mynda veldur mismunandi kjörskrá ruglingshættu og hætta er á að kjósendur setji kjörseðla í ranga kassa. Þá er rétt að benda á að atkvæðagreiðsla utan kjörfundar í stjórnlagabingskosningunum mun hefjast fimm vikum síðar en við sveitarstjórnarkosningarnar. Þeir kjósendur sem hyggjast greiða atkvæði utan kjörfundar

fyrstu fimm vikurnar í sveitarstjórnarkosningunum geta með öðrum orðum ekki greitt atkvæði samhliða í stjórnlagabingskosningunum.

Landskjörstjórn vill enn fremur koma á framfæri eftirfarandi ábendingum um einstakar greinar frumvarpsins:

1) 4. mgr. 8. gr.: Þar sem boðið er fram á landsvísu er eðlilegt landskjörstjórn annast athugun á framboðum eins og frumvarpið gerir ráð fyrir. Með rafrænni samkeyrslu ætti sá frestur sem ætlaður er til þessarar athugunar að nægja. Í athugasemdum er tekið dæmi um ágalla sem geta sætt aðfinnslum landskjörstjórnar. Ekki er í lögunum eða athugasemdunum vikið að því hvort landskjörstjórn sé ætlað að rannsaka kjörgengi frambjóðenda á þessu stigi eða síðar eða hvort stjórnlagabing skeri sjálft úr álitaefnum um kjörgengi líkt og Alþingi gerir að loknum alþingiskosningum. Nauðsynlegt er að taka afstöðu til þess í væntanlegri löggjöf.

2) 1. mgr. 9. gr.: Kveðið er á um að landskjörstjórn eigi að annast kynningu á frambjóðendum. Þetta verkefni er ólíkt öðrum viðfangsefnum landskjörstjórnar og spyrja má hvort annar aðili sé ef til vill betur til þess fallinn að annast þennan þátt í undirbúningi kosninganna. Að mati landskjörstjórnar er ekki skýrt hver tilgangur kynningar á vegum hins opinbera eigi að vera og því óljóst hvort þar eigi aðeins að miðla stöðluðum og hlutlausum upplýsingum um nafn, starf o.s.frv. eða hvort frambjóðendum eigi þar að gefast færi á að lýsa stefnumálum sínum. Bent er á að gerð kynningarefnisins hlýtur að byggjast á upplýsingum frá frambjóðendum og æskilegt að tengja það við skil á framboðum, sbr. 8. gr. frumvarpsins. Ástæða er til að huga að því hvort þörf sé á að styrkja heimildir í 8. gr. til að krefjast upplýsinga til að nota við kynninguna. Ef kynning af hálfu hins opinbera á að lúta að stefnumálum er einnig vert að leiða hugann að því hvernig bregðast eigi við ef í lýsingu frambjóðenda er ólöglegur hatursboðskapur, ærumeiðingar og annað efni af slíkum toga.

3) 2. mgr. 11. gr.: Kjósendum er í sjálfsvald sett hversu mörgum frambjóðendum hann forgangsraðar en skal þó að lágmarki raða átta frambjóðendum. Raði hann færri frambjóðendum er atkvæði hans þó gilt. Krafa um lágmarksfjölda virðist því einungis sett til leiðbeiningar. Landskjörstjórn telur ástæðu til að efast um að þörf sé á slíkri leiðbeiningu í lögunum. Þá má benda á að í slíkum leiðbeiningum er ekki síður ástæða til að nefna að forgangs röðun frambjóðenda yfir 25 hefur enga þýðingu, sbr. a-lið 1. tölul. 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins.

4) 3. mgr. 11. gr.: Í málsgreininni er tekið fram að útstrikun á nafni hafi enga merkingu. Landskjörstjórn telur ákvæði af þessum toga hafi ekki lagalega þýðingu. Standi vilji til þess að láta breytta framkvæmd við persónukjör endurspeglast í löggjöfinni væri eðlilegra að segja: „Setji kjósandi önnur merki við nöfn frambjóðenda en 1. mgr. kveður á um, t.d. strikar yfir eitt eða fleiri nöfn, er atkvæðið gilt, enda séu ekki aðrir annmarkar á því, en horft skal fram hjá slíkum merkingum við talningu atkvæða, sbr. 14. gr.“

5) 13. gr.: Hér er vísað almennt til laga um kosningar til Alþingis um tiltekin atriði, þ. á m. kosningaathöfnina og meðferð og talningu atkvæða. Þegar hefur komið fram að undirkjörstjórnir í sveitarstjórnarkosningum eru ekki þær sömu og í alþingiskosningum og óljóst af frumvarpinu hvernig menn sjá fyrir sér framkvæmdina verði kosið samhliða til sveitarstjórna og stjórnlagabings. Þá eru tvær yfirkjörstjórnir í Reykjavík í alþingiskosningum meðan í sveitarstjórnarkosningum fer ein yfirkjörstjórn með framkvæmd kosninganna í sveitarfélaginu.

Í frumvarpinu virðist miðað við að talning atkvæða fari fram hjá yfirkjörstjórnnum í hverju kjördæmi, sbr. enn fremur 1. mgr. 14. gr. frumvarpsins. Landskjörstjórn telur að við persónukjör á landsvísu, eins og boðað er í frumvarpinu, sé eðlilegast að talning fari fram fyrir allt landið enda er erfitt að sjá hvaða þýðingu talning í hverju kjördæmi á að hafa. Þá leiðir sú framkvæmd sem boðuð er í ákvæðinu til þess að taka verður tillit til afstöðu kjósenda á öllu landinu þegar athugað er hvort frambjóðandi hafi náð sætishlut samkvæmt fyrsta vali. Færsla atkvæða og endurmat á atkvæðagildi mun eðli málsins samkvæmt aðeins fara fram á landsvísu. Eftir sem áður má hugsa sér að flokkun kjörseðla í bunka eftir fyrsta vali kjósenda fari fram í hverju kjördæmi og þá um leið tekin afstaða til gildis þeirra. Hins vegar orkar það tvímælis að tilkynna sérstaklega um niðurstöður samkvæmt fyrsta vali í mismunandi kjördæmum.

6) 14. gr. Útreikningar á úrslitum kosninganna byggist í megin atriðum á sömu aðferð og kemur fram í frumvörpum um persónukjör. Meginmunurinn felst í því að hér eru allir kjörnir fulltrúar kosnir á landsvísu auk þess sem sérstök uppbótarsæti eru fyrir það kyn sem ekki nær ákveðnu hlutfalli þingsæta. Landskjörstjórn gerir ekki athugasemd við ákvæðið nema að þar er vikið að ágreiningsseðlum sem óljóst er hvað merki. Ekki er í frumvarpinu fjallað um tilnefningu umboðsmanna einstakra frambjóðenda og því verða atkvæðaseðlar tæplega að ágreiningsseðlum fyrir þeirra tilverknað líkt og við alþingiskosningar. Þá verður að gera ráð fyrir að afl atkvæða í yfirkjörstjórnnum ráði niðurstöðu um gildi atkvæðaseðla ef upp kemur ágreiningur innan þeirra um það atriði, sbr. 3. mgr. 103. gr. laga um kosningar til Alþingis. Gildi þeirra atkvæðaseðla ætti því ekki að koma til úrskurðar á öðrum stigum. Að lokum má benda á að í 2. tölul. 1. mgr. segir „sætishlut listans“ sem á væntanlega að vera „sætishlut frambjóðandans“.

Virðingarfyllst,

f.h. Ástráðar Haraldssonar, formanns,



Ásmundur Helgason, ritari.



Alþingi
Allsherjarnefnd

150 REYKJAVÍK

Athugasemdir við frumvarp til laga um stjórnlagabing

Vísað er til frumvarps til laga um stjórnlagabing, þskj. 168,152. mál, sem til meðferðar er í allsherjarnefnd Alþingis. Frumvarpið gefur tilefni til nokkurra athugasemda er varða tæknilega framkvæmd kosningarinnar en það gerir ráð fyrir því að kosið verði til stjórnlagabings samhliða sveitarstjórnarkosningum í maí 2010, sbr. 4. gr.

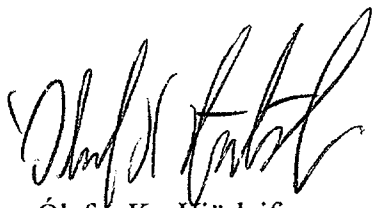
Samkvæmt 5. gr. frumvarpsins hafa kosningarétt allir þeir sem eiga kosningarétt við kosningar til Alþingis. Ekki eru nákvæmlega sömu skilyrði kosningaréttar annars vegar í lögum um kosningar til Alþingis og hins vegar í lögum um kosningar til sveitarstjórna. Þar með er ljóst að við kosningar til sveitarstjórna og til stjórnlagabings gildir sitt hvor kjörskráin. Ljóst er að slíkt fyrirkomulag skapar verulega villuhættu í framkvæmd auk þess sem það tefur mjög kosninguna. Þetta getur leitt til þess að fjölga þurfi kjördeildum með tilheyrandi auknum kostnaði.

Samkvæmt 12. gr. frumvarpsins skal atkvæðagreiðsla utan kjörfundar eigi hefjast fyrr en þremur vikum fyrir kjördag en skv. lögum um kosningar til sveitarstjórna er um að ræða átta vikur. Er þetta augljóslega til þess fallið að valda ruglingi hjá kjósendum.

Í 13. gr. frumvarpsins segir að um kosningaathöfnina sjálfa, sem og undirbúning hennar, og atkvæðagreiðslu utan kjörfundar og á kjörstað, meðferð og talningu atkvæða fari að öðru leyti samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis eftir því sem við á. Landskjörstjórn ákveði verkaskiptingu milli sín og annarra kjörstjórna, svo og milli kjörstjórna innbyrðis. Í greinargerð segir um 13. gr. að vísað sé að öllu leyti til þeirra reglna sem gildi um framkvæmdina eftir lögum um kosningar til Alþingis og að ákvæðið þarfnist ekki frekari skýringa. Ekki verður betur séð en að með þessu fyrirkomulagi starfi í Reykjavík yfirkjörstjórn, kosin af sveitarfélaginu skv. lögum um kosningar til sveitarstjórna, sem sér um kosningu til borgarstjórnar og þá starfi jafnframt tvær yfirkjörstjórnir hvor í sínu kjördæminu, Reykjavíkurborgskjördæmi suður og Reykjavíkurborgskjördæmi norður, sem sjá munu um kosningu til stjórnlagabings. Ekki verður séð hvernig því verður við komið, s.s. hvort hverfiskjörstjórnir og undirkjörstjórnir starfa í umboði yfirkjörstjórnar sveitarfélagsins eða yfirkjörstjórna þeirra sem Alþingi kys. Hugmyndin gæti verið sú að vera með tvöfalt kosningakerfi þannig að á einum og sama kjörstað verði tvær undirkjörstjórnir, önnur til að sjá um kosningu til borgarstjórnar og hin um kosningu til stjórnlagabings. Þá skal tekið fram að um talningu atkvæða er margt óljóst og vantar þar nánari útfærslu.

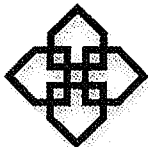
Að lokum verður ekki komist hjá því að benda á að í ljósi þess að skv. frumvarpinu verður kosið til stjórnlagabings á landsvísu væri augljóst hagræði af því að landið allt yrði eitt

kjördæmi við kosninguna. Þannig yrði m.a. komist hjá því að skipta Reykjavíkurborg upp í tvö kjördæmi, auk þess sem með því móti mætti hæglega safna öllum atkvæðum af landinu saman á einn stað til talningar á vegum landskjörstjórnar, með því hagræði og þeim sparnaði sem því myndi fylgja.



Ólafur Kr. Hjörleifsson
skrifstofustjóri borgarstjórnar

Afrit:
Borgarráð



Alþingi
Erindi nr. P 138/445
komudagur 4.12.2009

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Alþingi
b.t. allsherjarnefndar
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík 2. desember 2009

0912002SA GB
Málalykill: 320

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um stjórnlagabing, ^{152.}158. mál

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 24. nóvember, þar sem óskað er umsagnar Sambands Íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til laga um stjórnlagabing, 158. mál.

Sambandið hefur áður lýst afstöðu til stofnunar stjórnlagabings með umsögn dags. 20. mars 2009 um frumvarp til stjórnskipunarlaga, 385. mál á 136. löggjafarþingi. Eftir því sem við á vísar sambandið til þeirrar afstöðu sem þar var lýst. Það frumvarp sem nú hefur verið lagt fram gerir ráð fyrir að stjórnlagabing verði á allan hátt minna í sniðum en upphaflega var lagt til og er jafnframt lagt til að þingið verði ráðgefandi en endanleg afgreiðsla frumvarps til nýrra stjórnskipunarlaga verði á forræði Alþingis.

Með framangreindum breytingum hefur að nokkru verið komið til móts við ýmsar af meginathugasemdom sambandsins. Í meðfylgjandi minnisblaði gerir lögfræðisvið sambandsins þó ýmsar athugasemdir við efni frumvarpsins, einkum hvað varðar þá aðferð að skipan stjórnlagabingsins verði ákveðin með svonefndri persónukjörsaðferð, kosningarrétt og nefndaskipan. Jafnframt eru ítrekaðar hugmyndir sem fram koma í fyrri umsögn sambandsins um aðrar mögulegar leiðir við endurskoðun stjórnarskrár.

Af hálfu sveitarfélaga er lögð sérstök áhersla á það sem fram kemur í 6. lið minnisblaðsins, að sveitarfélögin fái endurgreiddan allan kostnað vegna kosninga til stjórnlagabings og að samið verði fyrirfram um uppgjör þar að lútandi.

Virðingarfyllst

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Karl Björnsson
framkvæmdastjóri



Minnisblað

Móttakandi: Karl Björnsson

Dags.: 2. desember 2009

Sendandi: Lögfræðisvið sambandsins

Málsnr.: 0912002SA

Málalykill: 320

Efni: **Álit á frumvarpi til laga um stjórnlagabætur, ^{15%} 158. mál**

Vísað er til tölvupósts frá nefndasviði Alþingis, dags. 24. nóvember, þar sem óskað er umsgagnar um frumvarp til laga um stjórnlagabætur, 158. mál.

Sambandið hefur áður lýst afstöðu til stofnunar stjórnlagabætur með umsögn dags. 20. mars 2009 um frumvarp til stjórnskipunarlaga, 385. mál á 136. löggjafarþingi. Eftir því sem við á vísar sambandið til þeirrar afstöðu sem þar var lýst. Það frumvarp sem nú hefur verið lagt fram gerir ráð fyrir að stjórnlagabætur verði á allan hátt minna í sniðum en upphaflega var lagt til og er jafnframt lagt til að þingið verði ráðgefandi en endanleg afgreiðsla frumvarps til nýrra stjórnskipunarlaga verði á forræði Alþingis. Með framangreindum breytingum hefur að nokkru verið komið til móts við ýmsar af meginathugasemdum sambandsins.

1. Skipan stjórnlagabætur

Sambandið ítrekar fyrri ábendingar um að það fyrirkomulag að fela stjórnlagabætur heildarendurskoðun á stjórnarskrá þjóðar hefur helst tíðkast meðal sambandsríkja en er hins vegar óþekkt meðal þjóða sem Ísland ber sig helst saman við varðandi stjórnskipun og stjórnarfar. Í frumvarpinu er lagt til að fulltrúar á stjórnlagabætur verði persónukjörnir en ekki eru nein fordæmi fyrir því fyrirkomulagi hér á landi og ekki er heldur unnt að vísa til reynslu annarra þjóða af slíku fyrirkomulagi við skipan stjórnlagabætur. Það er því með öllu óljóst hvort þessi aðferð við val á fulltrúum muni leiða til þess að hæft fólk sem endurspeglar vilja þjóðarinnar veljist til setu á stjórnlagabæturinu. Má jafnvel draga í efa að mikill fjöldi einstaklinga sé tilbúinn að leggja í kosningabaráttu með tilheyrandi kostnaði og óvissu sem felst í framboði.

Þótt umfang stjórnlagabæturinn sé allt minna í sniðum samkvæmt frumvarpinu en gert var ráð fyrir í upphaflegum tillögum felst enn mikill kostnaður í stofnun og starfrækslu stjórnlagabæturinn. Er tæpast forsvaranlegt að stofna til slíks kostnaðar ef unnt er að ná fram sömu markmiðum með einfaldari og hagkvæmari leiðum án þess þó að víkja frá lýðræðissjónarmiðum sem liggja að baki hugmyndum um stjórnlagabætur. Vel má þó taka undir mikilvægi þess að farnar verði nýjar leiðir til þess að endurskoða stjórnarskrána. Ekki hefur reynst nægilega vel að fella ábyrgð á þeirri vinnu eingöngu á stjórnmalamenn.

Í greinargerð og athugasemdum með frumvarpinu kemur glöggt fram að því er ætlað að finna jafnvægi milli sjónarmiða um kostnað og skilvirkni annars vegar og hins vegar þess að tryggja lýðræðislega breidd í störfum stjórnlagabæturinn.



Ástæða er til þess að skoða sérstaklega hvernig síðastnefnda atriðinu gæti reitt af verði frumvarpið að lögum eins og lagt er upp með. Í því sambandi er rétt að hafa í huga að grunnfulltrúafjöldinn, sem er 25 þingfulltrúar, er sennilega í tæpasta lagi til þess að stjórnlagabing verði talið endurspegla fjölbreyttan bakgrunn með tilliti til starfa, aldurs og búsetu. Rétt er þó að hafa í huga að viðbótarfjöldi fulltrúa til þess að tryggja kynjahlutföll mun ef á reynir hugsanlega ljá samkomunni aukna breidd í fleira tilliti, enda þótt það sé undir hælinn lagt úr hvaða byggðarlögum þessir viðbótarfulltrúar koma. Aukin áhersla á að virkja þingfulltrúa betur en lagt er til í frumvarpinu (sbr. 3. lið hér að framan) gæti einnig komið til móts við þetta sjónarmið.

2. Verkefni stjórnlagabings og starfsnefndir

Helstu viðfangsefnum stjórnlagabings er lýst í sex töluliðum í 3. gr. frv. og eru þar samankomin þau atriði sem án efa ríkir samstaða um að eru brýnustu úrlausnarefnin við endurskoðun stjórnarskrárinnar. Fyrsti, fimmti og sjötti töluliðir í upptalningu ákvæðisins hafa sérstaka skírskotun til sveitarstjórnarstigsins m.a. í krafti svonefndrar nálægðarreglu. Þar er um að ræða endurskoðun ákvæða um undirstöður íslenskrar stjórnskipunar og grunnhugtök hennar, kosningar og kjördæmaskipan og lýðræðislega þátttöku almennings.

Til viðbótar þessum sex atriðum segir í 2. mgr. 3. gr. frv. að stjórnlagabingið geti ákveðið að taka til umfjöllunar fleiri þætti. Hér er um mikilvægt ákvæði að ræða enda áriðandi að ramminn um starfsemi stjórnlagabingsins standi því ekki í vegi að málefni sjálf stýri umræðunni á vettvangi þess. Sem dæmi má nefna að Alþingi hefur samþykkt þingsályktun um íslenska málstefnu þar sem hvatt er til þess að við næstu endurskoðun á stjórnskipunarlögum verði sérstaklega hugað að því að bæta í stjórnarskrá sérstöku ákvæði um að íslenska sé opinbert mál ríkisins. Að áliti sambandsins endurspeglar starfsnefndaskipan þingsins, sem verður lögbundin skv. 17. gr. frv., hvorki til hlítar upptalningu 3. gr. á viðfangsefnum þingsins, né gerir hún ráð fyrir að þingið taki af sjálfsdáðum fyrir önnur málefni en talin eru upp í frumvarpinu. Er einsýnt að þessu atriði þarf að breyta í meðförum Alþingis.

Ástæða er til þess að staldra við þá skipan, sem frumvarpið gerir ráð fyrir, að tólf þingfulltrúar fái sæti í starfsnefndum stjórnlagabings en aðrir ekki. Vart getur talist heppilegt að útiloka meira en helming þingfulltrúa frá því að eiga formlega sæti í nefnd, þótt kveðið sé á um það í 17. gr. frumvarpsins að allir þingfulltrúar eigi seturétt á nefndafundum með málfrelsi og tillögurétt. Hætta er á því að tillagan stuðli að flokkadráttum við nefndakjör þegar stjórnlagabing hefur störf. Einnig er óæskilegt að þingfulltrúar séu dregnir í dilka við upphaf stjórnlagabingsins og rödd sumra þannig fyrirfram talin hafa meira vægi en annarra. Virðist það stríða gegn þeirri lýðræðishugsun sem er rauði þráðurinn í hugmyndinni um stjórnlagabing.

Að því marki sem kostnaðarsjónarmið hafa hér áhrif mætti til dæmis fara þá leið að þingfulltrúar í nefndum fái greitt samkvæmt fundatíðni utan samkomutímabíla þingsins. Formenn og eftir atvikum varaformenn nefnda fái hins greitt fyrir allan starfstíma þingsins eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu, annars vegar fyrir störf á samkomutíma þingsins sbr. 2. mgr. 19. gr. frv. og hins vegar utan



samkomutímabilanna, sbr. 3. mgr. 19. gr. en gera verður ráð fyrir að hugsunin að baki greininni sé ekki sú að þingfulltrúar í nefndum njóti tvöfaldr launa meðan stjórnlagabing situr.

3. Kosningarréttur og kynning á frambjóðendum

Af athugasemdum við 5. gr. frv. má ráða að talið sé eðlilegt að miða kosningarréttinn við það sem gildir í alþingiskosningum, enda verði viðfangsefni stjórnlagabings „alla jafna þau sömu og almennt heyra undir verksvið Alþingis“. Velta má því upp hvort þessi afstaða standist skoðun í ljósi þess að stjórnlagabingi er ætlað hlutverk sem ráðgefandi aðila við endurskoðun stjórnarskrárinnar. Hér er um alveg nýja stofnun að ræða sem ekki er til staðar samkvæmt núgildandi stjórnskipun. Yfirlýst markmið frumvarpsins hvað þessu viðkemur er að stjórnlagabing ræki hlutverk sitt með sjálfstæðum hætti og í ákveðinni fjarlægð frá löggjafanum og öðrum handhöfum ríkisvaldsins. Engin sérstök rök standa því til þess að um kosningarrétt gildi ákvæði laga um kosningar til Alþingis og hlýtur allt eins að koma til álita að kosningarrétt til stjórnlagabings eigi þeir sem eiga kosningarrétt til sveitarstjórna.

Samkvæmt 9. gr. frumvarpsins er landskjörstjórn falið það hlutverk að kynna frambjóðendur til stjórnlagabings. Spyrja má hvort það sé heppilegt fyrirkomulag að fela stjórnvaldi þetta hlutverk, auk þess sem verkefnið er í eðli sínu ólíkt því hlutverki sem landskjörstjórn hefur annars með höndum. Þekking er því ekki nauðsynlega fyrir hendi hjá landskjörstjórn til þess að annast verkefnið, en ljóst má vera að mismunandi skoðanir munu verða uppi um framsetningu og efni kynningar. Lykilatriði er að vel takist til við kynningu á stjórnlagabingi og frambjóðendum til þess að kjörsókn verði ásættanleg. Enda þótt það auki kostnað er því lagt til að sérstakri verkefnisstjórn verði falið að annast kynninguna.

4. Athugasemdir við einstakar greinar

a. Röðun frambjóðenda á kjörseðli, sbr. 11. gr.

Með því fyrirkomulagi atkvæðagreiðslu sem kveðið er á um í 11. gr. frumvarpsins er lögð áhersla á að kjósandi taki ítarlega afstöðu til frambjóðenda til stjórnlagabings. Er þannig mælt fyrir um það í 2. mgr. 11. gr. að kjósandi skuli að lágmarki raða átta frambjóðendum. Í næsta málslið er hins vegar dregið úr þessu og sagt að atkvæði sé gilt þótt færri frambjóðendur en átta séu valdir, væntanlega í þeim tilgangi að lágmarka fjölda ógildra atkvæðaseðla. Misvísandi ákvæði af þessum toga eru ekki til framdráttar skilvirkri kosningu. Þá er vandséð hvernig þetta fyrirkomulag um skyldu (en þó ekki skyldu) til þess að ljá lágmarksfjölda frambjóðenda atkvæði fær samrýmst lýðræðislegu frelsi kjósenda. Er því lagt til að þessi skylda verði felld út úr lagaákvæðinu en að hvatt verði til þess í kynningargögnum að kjósandi merki við og raði öllum þeim frambjóðendum sem hann treystir til setu á stjórnlagabingi.

Varðandi áhrif rofinnar talnaraðar við atkvæðagreiðslu, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 14. gr. frv. má spyrja hvort það viðmið sé of strangt að líta svo á að röðun kjósenda nái einungis til eyðunnar, þótt aðrar leiðir bjóði ef til vill heim hættu á ósamræmi í



úrskurðun vafaatkvæða. Öll lýðræðisleg kosningalöggjöf grundvallast á því að virða beri þá afstöðu sem fram kemur á kjörseðli. Í aðdraganda kosningar er eðlilegt að hvetja kjósendur til þess að nýta kosningarréttinn vel, þ.e. að merkja við fjölda frambjóðanda og helst alla 25 sem fyrirkomulagið gefur færi á. Á hinn bóginn er rétt að líta til þess að kjósendum kann að veitast það nokkuð örðugt að halda utan um það, að röð tuttugu og fimm nafna sé í senn órofin og raðtala hvergi tvítekin. Af þessari ástæðu kann að vera ástæða til að fara yfir það hvort milda megi reglur um það hvaða áhrif rofin talnaröð og tvítekning raðtölu hafi við kjörið.

b. Sætishlutur, sbr. 14. gr.

Samkvæmt frumvarpinu mun niðurstaða kosningar til stjórnlagabings og úthlutun þingsæta ráðast af beitingu svonefndrar forgangsröðunaraðferðar (e. *Single Transferable Vote*). Lykilatriði aðferðarinnar er skilgreining á sætishlut samkvæmt reiknireglu sem kennd er við Droops. Droops-hlutur er minnsta stærðin sem lýsa má þannig að hún feli í sér meðaltal atkvæða að baki sæta ef sætin væru einu fleiri en raunin er. Samkvæmt 2. tölul. 1. mgr. 14. gr. frv. er sætishlutur við kosningu til stjórnlagabings ákvarðaður með því að deila tölu gildra atkvæða með 26, sem er einum meira en lágmarksfjöldi fulltrúa á stjórnlagabingi, skv. 1. mgr. 2. gr. frv.

Til þess er hins vegar að líta að fjöldi fulltrúa á þinginu getur orðið 31 fyrir tilstilli sérstakrar reglu um hlutfall kynja í fulltrúahópnum, sbr. 3. mgr. 14. gr. frv. Ganga verður úr skugga um það hvort úthlutun þessara viðbótarsæta geti talist hafa áhrif á sætishlut og skekkt niðurstöðu kosningarinnar. Þetta virðist geta verið mikilvægt atriði í ljósi þess að útreikningur sætishlutar hefur bein réttaráhrif við kjörið. Rétt er einnig að taka fram í sjálfum lagatextanum hvort sætishlutur er heil tala eða reiknaður til tiltekins fjölda aukastafa.

c. Setning starfsreglna, sbr. 28. gr.

Gert er ráð fyrir að forsætisráðherra setji þinginu starfsreglur, en að þingið sjálft geti lagt til breytingar á þeim og að þær skuli þá staðfestar af ráðherra. Sú skipan að þingið taki til starfa á grundvelli starfsreglna sem þá þegar liggja fyrir, er eðlileg og ekki ástæða til athugasemda við að það sé forsætisráðherra sem annast setningu þeirra. Það er á hinn bóginn umdeilanlegt að stjórnlagabingið hafi það ekki í hendi sér, eftir að það kemur saman, að breyta starfsreglunum ef þörf krefur.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að í einhverju tilliti verði stjórnlagabing bundið af lögum um þingsköp Alþingis, sbr. 3. mgr. 26. gr. Taka þarf afstöðu til þess hvort þau lög gangi framar starfsreglum þingsins ef á reynir.

d. Aðrar ábendingar

Forsetningu vantar í niðurlag 2. mgr. 12. gr. og orðalag í lokamálsgrein 17. gr. (í heyranda hljóða) þarfnast endurskoðunar.

5. Aðrar mögulegar leiðir við endurskoðun stjórnarskrárinnar

Ástæða er til þess að skoða þann möguleika að endurskoðunurvinnan verði í höndum Alþingis en lögð verði meiri áhersla á það en áður að virkja almenning til þátttöku. Í því sambandi mætti skoða að skipa fjölmennari nefnd en til þessa hefur tíðkast til að annast meginþunga vinnunnar. Auk fulltrúa allra þingflokka og



fulltrúa sveitarfélaga gætu átt sæti í slíkri nefnd fulltrúar ýmissa helstu hagsmunahópa. Má þar nefna samtök launþega og atvinnurekenda, landeigenda, trúfélaga, náttúruverndarsamtaka, neytenda, ungs fólks, aldraðra, fatlaðra, innflytjenda og annarra grasrótarsamtaka. Nefndin þyrfti að hafa sérfræðinga sér til aðstoðar. Nefndarmenn myndu fá greiddan ferðakostnað og eðlilega þóknun fyrir nefndarsetu en sá kostnaður myndi þó að líkindum ávallt verða minni en kostnaður við sérstakt stjórnlagabing.

Ef ofangreind leið yrði farin ætti einnig að hafa viðtækt samráð við almenning um endurskoðunina. Þar yrði að sjálfsögðu reynt að nýta upplýsingatækni til hins ýtrasta. Einnig yrðu haldin allmörg málþing um einstök málefni auk þess sem halda mætti stærri samráðssamkomur þar sem öllum almenningi eða a.m.k. þeim sem hafa sett fram ábendingar eða umsagnir, yrði heimil þátttaka. Hafa mætti hliðsjón af fyrirkomulagi sem tíðkast hefur á íbúðabingum sveitarfélaga til að tryggja skilvirkni slíkrar samkomu.

Síðasta endurskoðunarnefnd um stjórnarskrána leitaðist raunar eftir samráði við almenning með því að opna sérstaka vefsíðu. Erindi sem nefndinni bárust frá almenningi og hagsmunasamtökum voru ekki mörg, aðeins fáeinir tugir. Með því að veita meira fé til samráðsins hlýtur að vera unnt að ná fram öflugri aðkomu almennings að endurskoðunarvinnunni nú.

Í heild má gera ráð fyrir að kostnaður af endurskoðuninni miðað við það verklag sem hér er lýst verði meiri en dæmi eru um hér á landi við sambærileg verkefni. Líklega næmi kostnaður á tveggja ára tímabili hundruðum milljóna króna. Hugsanlegt er að á móti megi spara ríkissjóði kostnað með því að fresta öðrum verkefnum.

6. Kostnaður við kosningu til stjórnlagabings

Í fyrirbyggjandi kostnaðaráætlun vegna þingsins, sem birt er í fylgiskjali með frumvarpinu er talið að kostnaður vegna kynningar og kjörs fulltrúa á stjórnlagabing samhliða sveitarstjórnarkosningum muni nema um 50 mkr.

Lögð er áhersla á að hér er um tvær aðskildar kosningar að ræða og að kjörskrá verður ekki hin sama ef um kosningarrétt til stjórnlagabings fer samkvæmt lögum um kosningar til Alþingis. Mikilvægt er að áætlaður kostnaður vegna kosninga til stjórnlagabings verði sundurliðaður þannig að fyrirfram megi henda reiður á því hve mikið fulltrúakosningin muni auka við þau útgjöld sem fyrirsjáanlega verður stofnað til vegna kosninganna til sveitarstjórna. Um leið og tekið er undir að skynsamlegt geti verið að nýta möguleika til þess að halda kosningarnar samhliða er ljóst að lögum samkvæmt ber að endurgreiða sveitarfélögunum þann kostnað sem fellur á þau vegna stjórnlagabingskosninga. Í ljósi fenginnar reynslu af uppgjöri vegna alþingiskosninga er hlýtur sambandið að gera þá kröfu fyrir hönd sveitarfélaga að samið verði fyrirfram um uppgjör þar að lútandi.

GB

Alþingi – Nefndasvið
Allsherjarnefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. P 138/462
komudagur 7.12.2009

Reykjavík, 3. desember 2009

Varðar umsögn um frumvarp til laga um stjórnlagabing, 152. mál.

Frumvarpið er stjórnarfrumvarp og hefur fengið umfjöllun hjá þingflokki Samfylkingarinnar sem veitt hefur því brautargengi eins og það er lagt upp. Frumvarpið samræmist stefnu Samfylkingarinnar, eins og hún hefur verið mótuð af stofnunum flokksins og styður hann því framgang þess.

F.h. Samfylkingarinnar,


Sigrún Jónsdóttir, framkvæmdastýra

9. ágúst 2010

Allsherjarnefnd,
nefndarsvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Stjórnarskrárfélagið hefur falið mér að senda yður eftirfarandi ályktun ásamt rökstuðningi:

Ályktun

Fundur í Stjórnarskrárfélaginu 14. júlí 2010 skorar á allsherjarnefnd Alþingis að leggja fram frumvarp þegar þing kemur saman þess efnis að breyta nýsamþykktum lögum um stjórnlagabing þannig að meira tóm gefist til að undirbúa þingið og skapa svigrúm fyrir umræðu í samfélaginu um þetta mikilvæga mál áður en kosið verður til þingsins. Í því skyni verði kveðið á um að kosning til stjórnlagabings fari fram í maí 2011 og aðrar dagsetningar breytist í samræmi við það.


Rökstuðningur

Stjórnarskrárfélagið telur brýna nauðsyn bera til að stjórnarskráin sé endurskoðuð hið fyrsta. Á hinn bóginn er mikilvægt að umræða skapist í þjóðfélaginu um þetta mikilvæga mál áður en kosið verður til stjórnlagabings.

Eins og lögin eru núna yrði ekki annar tími til þess en örfáar vikur síðla sumars og fram á haust. Stjórnarskrárfélagið telur þetta hvorki heppilegan tíma né nægilegan til að þessi umræða geti farið fram.

Ekki síst skortir tíma til að stjórnlaganefndin geti fundað með þjóðinni. Ekki verður séð að gerlegt sé að halda gagnlega borgarafundi um allt land á þeim skamma tíma sem gefst fram að kosningu.

Virðingarfyllt,
fyrir hönd Stjórnarskrárfélagsins


Geir Guðmundsson



Þjóðskrá

9. desember 2009

Vísað er til tölvupósts allsherjarnefndar Alþingis frá 2. desember 2009 þar sem óskað er umsagnar Þjóðskrár um frumvarp til laga um stjórnlagabætur, 152. mál.

Þjóðskrá gerir athugasemdir við þrjár greinar frumvarpsins. Við 5., 9. og 12. gr.

Við samningu frumvarpsins hefur láðst að geta kjörskrárgerðar. Úr þessu má vitaskuld bæta með því að orða 5. gr. frumvarpsins með líkum hætti og 2. gr. frumvarps um þjóðaratkvæðagreiðslur (112. mál) að breyttu breytanda. Fyrirsögn greinarinnar gæti þá orðið „*Kosningarréttur og kjörskrár.*“

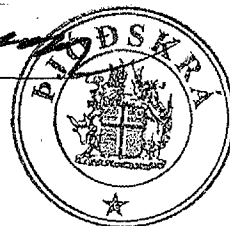
Hvað varðar efni sem dreifa skal til allra kjósenda samkvæmt 9. gr. frumvarpsins vísar Þjóðskrá til umsagnar sinnar frá í gær um 2. mgr. 6. gr. frumvarps um þjóðaratkvæðagreiðslur.

Samkvæmt 12. gr. frumvarpsins skal atkvæðagreiðsla utan kjörfundar eigi hefjast fyrr en **þremur vikum** fyrir kjördag. Samkvæmt 4. gr. frumvarpsins skal kosning til stjórnlagabætur verða samhliða kosningum til sveitarstjórna næstkomandi vor. Samkvæmt 1. mgr. 43. gr. laga um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998 má kjósandi greiða atkvæði utan kjörfundar **átta vikum** fyrir kjördag. Erfitt gæti reynst að útskýra þennan mun fyrir kjósendum sem vilja greiða atkvæði utan kjörfundar fyrir kjördag í vor t.d. vegna utanlandsferða. Í þessu sambandi ætti allsherjarnefnd e.t.v. að líta til allra tímafresta í frumvarpinu.

Þá vantar í frumvarpið ákvæði um skýrslur kjörstjórna til Hagstofu Íslands um kosninguna eins og er í annarri kosningalöggjöf. Þessa er gætt í frumvarpi um þjóðaratkvæðagreiðslur, sbr. 3. mgr. 12. gr. þess.

F. h. r.

Skúli Guðmundsson
skrifstofustjóri



Alþingi
Erindi nr. P 138/1215
komudagur 15.3. 2010

Minnisblað til allsherjarnefndar í kjölfar fundar nefndarinnar 9. mars 2010

Frá Þorkeli Helgasyni, 11. mars 2010,

viðaukið 15. mars 2010

Ég var kallaður fyrir allsherjarnefnd 9. mars s.l. sem ráðgjafi landskjörstjórnar ásamt með Ásmundi Helgasyni ritara landskjörstjórnar. Umræðuefnið var 152. mál, frv. til laga um stjórnlagabæing. Með minnisblaði þessu, sem ég leyfi mér að senda allsherjarnefnd, freista ég þess að draga saman það sem ég sagði á fundinum þar sem eitthvað kann að hafa verið óskýrt í máli mínu auk þess sem ég fylli að nokkru út í munnlega frásögn mína. Ég einskorða mig þó við kosningarathöfnina og talningarþáttinn. Sérstaklega bendi ég á tölulið 7 hér fyrir neðan, en það efni kom ekki fram á fundi nefndarinnar.

1. *Fyrirvari*: Í upphafi tók ég fram að allt sem ég segði væri á eigin ábyrgð en ekki landskjörstjórnar og því megi hvorki taka orð mín sem skoðun hennar né heldur formanns hennar sérstaklega. Skal þetta ítrekað hér.
2. *Forgangsröðunaraðferðin, 14. gr. frv.*: Ég vék sérstaklega að kosningarathöfninni, þ.e. að kjósendum sé ætlað að raða frambjóðendum í forgangsröð, og að talningaraðferðinni, þ.e. uppgjörinu á röðun kjósenda. Lagði ég áherslu á að menn kynntu sér aðferðina, kosti hennar og galla, enda væri upptaka hennar stórt skref. Sama aðferð, forgangsröðunaraðferðin (á ensku *single transferable vote*, STV), er lögð til í fyrirleggjandi stjórnarfrumvörpum um persónukjör, mál nr. 102 og 103.¹ Mikilvægt er að sama aðferð sé að grunni til notuð í öllum kosningum. Annað kann að rugla kjósendur í ríminu.

Þar vísaði ég m.a. til reynslu Skota þegar þeir tóku upp STV-aðferðina í kosningum til héraðsstjórna 3. maí 2007. Þá var samtímis kosið til skoska þingsins, en eftir eldra fyrirkomulagi sem er að þýskri fyrirmynd, þ.e. með tveimur atkvæðum. Búist hafði verið við að hin nýja aðferð myndi vefjast fyrir kjósendum sem kynni að birtast í miklum fjölda ógildra atkvæða í nýju héraðsstjórnarkosningunum. Sú varð raunin að hluta þar sem 1,85% atkvæða voru ógild (auðir seðlar meðtaldir) sem var verulega meira en áður. En það sem var furðulegt var að ógildum seðlum fjölgaði einkum í þingkosningunum þar sem þó var beitt eldri aðferð. Skýringar kunna að vera ýmsar svo sem að ógildum seðlum hafi almennt fjölgað vegna þess að tvennar kosningar voru haldnar samtímis og hins vegar að nýja fyrirkomulagið hafi verið „of“ vel kynnt á kostnað skilnings á hinu eldra! Sjá 1. mynd sem er í fylgiskjali með þessu minnisblaði.

3. *Krossar í stað röðunar?*: Spurt var á fundinum hví ekki sé lagt til að kjósendur krossi einfaldlega við frambjóðendur fremur en að raða þeim. Því er til að svara að röðun og

¹ Ég gat þess að aðferðin væri einkum notuð í hinum engilsaxneska heimi. En því má við bæta að hún var samtímis fundin upp af Dana og Englendingi á níjtjándu öld.

uppgjör á henni með forgangsáðferð (STV), hefur m.a. þann kost að reynt er að túlka vilja kjósenda til hins ítrasta. Þetta hefur aðferðin fram yfir flestar aðrar, t.d. þá að krossað sé við frambjóðendur, einn eða fleiri. Njóti t.d. frambjóðandi mikilla vinsælda kunna kjósendur hans að nýta þennan kross sinn illa; frambjóðandinn kann að fá mun fleiri krossa en þarf til að ná kjöri. Umframkrossarnir fara þá forgörðum.² Þetta gerist ekki í STV-aðferðinni þar sem horft er til annars (eða næsta) vals kjósendans og umframatkvæðin á vissan hátt færð til viðkomandi frambjóðenda í réttum hlutföllum. Aðferðin hefur auðvitað sína galla enda er engin kosningaaðferð gallalaus. Um ómöguleika þess að gera vafningalaust upp vilja kjósenda eru til frægar fræðilegar setningar eins og setning *Arrows*.

Einn ókostur við STV-aðferðina er sá að það getur – undir sérstæðum kringumstæðum – verið frambjóðanda í óhag að fá aukið fylgi, og öfugt. Um þetta atriði er fjallað í athugasemdum með persónukjörsfrumvörpunum. En þessi galli er á mörgum kosningalögum, t.d. gildandi lögum um kosningar til Alþingis, eins og gerð verður grein fyrir á næstunni á vef landskjörstjórnar, landskjoir.is.

4. *Hve mörgum skal raða?*: Í 2. mgr. frumvarpsins um stjórnalagaþingið er slegið úr og í með það hve mörgum frambjóðendum skuli raða. Í raun er sagt að kjósendinn ráði því hvað hann ráði mörgum en mælt með sé með því að hann ráði átta. Þetta er auðvitað óljós lagatexti. Því er hreyft í breytingarskjali, sem lagt var fram á fundinum, að breyta orðlaginu og hafa það opið hvað raða eigi mörgum en þó að hámarki 25.

Ég lýsti nokkrum áhyggjum af því að talan „25“ gæti misskilist og einhverjir kynnu að halda að þeim bæri að raða svo mörgum og féllust við það hendur. Annað hvort mætti huga að betra orðalagi eða leggja áherslu á hvað þetta merkir í kynningarefni. Þá eru í raun heldur engin fræðileg rök fyrir því að einskorða röðina við tölu fulltrúa, 25. En síðan eru þau hagnýtu rök fyrri því að nefna hámarkstölu að talningin verði eitthvað einfaldari ef slík hámarkstala er nefnd.

Ekki er hægt að sækja reynslu í smiðju Skota um þetta atriði (en þaðan er nýjasta dæmið um upptöku STV-aðferðarinnar). Kosið var til héraðsstjórna í einstökum kjördæmum, en mjög fáir, eða þrír til fjórir fulltúar kosnir úr hverju. Að meðaltali voru 7 frambjóðendur í boði í hverju kjördæmi, sem er lág tala. Ekkert segir í lögum Skota um hvað raða skuli mörgum. Flestir röðuðu aðeins 1-3 frambjóðendur, fáir fleirum.³

5. *Framkvæmd talningar, 14. gr. frv.*: Talning atkvæða, þar sem frambjóðendum er raðað, er mörgum nokkurt áhyggjuefni, einkum þegar kjósa skal svo marga sem hér um ræðir og frambjóðendur kunna að skipta hundruðum. Rétt er að benda strax á að sjálf talningin er jafnerfið hvort sem uppgjörið fer fram með STV-aðferðinni eða með aðferð Borda eins og í persónukjöri því sem er í gildandi lögum um alþingiskosningar.

² Þetta er ekki vandamál þegar krossað er við lista: „Vinsæll“ listi nýtur þess að fá marga krossa; hann fær sæti í samræmi við það.

³ Önnur dæmi finnast um að hér séu hærri tölur á ferðinni, t.d. frá Írlandi, þar sem er lengst hefð er fyrir notkun STV. Þar er að finna dæmi um að kjósendur velji úr hópi tuga frambjóðenda, og að kosinn sé meira en tugur fulltrúa. Vart reynir þó á röðun nema að 5. vali í hæsta lagi.

Því verður að notast við tölvur sem hjálparkæmi við talninguna í meira eða minna mæli.

Eðlilega er spurt hvort talningin sé ekki auðveldari ef kjósendur krossa í stað þess að raða. Eigi að nota krossa verður, að mínu mati, að leyfa fleiri en einn kross, jafnvel 25, sbr. það sem að ofan greinir. Innbyrðis vægi krossanna verður þá að taka tillit til þess hvað kjósendur merkja við marga frambjóðendur. Við þetta verður krossatalning líka umfangsmikil og tölvunotkun óhjákvæmileg. Hygg ég því að lítill munur sé á flækjustigi röðunar og krossamerkingar hvað sjálfa talninguna varðar. En óneitanlega kann krossamerking að vera auðveldari fyrir kjósendur.

6. *Skönnun eða innsláttur?*: Eftir að upplýsingarnar úr atkvæðunum eru komnar í tölvuskrá er lítið mál að vinna úr þeim, hvort sem er með einfaldri aðferð (t.d. krossum) eða flókinni uppgjörsaðferð (STV). Vandinn er sá að koma upplýsingunum af kjörseðlunum í tölvuskrá. Önnur leiðin er sú að slá atkvæðin inn á tölvu með handafli, hin að nota einhvers konar skönnun. Innsláttarleiðin var notuð í seinustu þingkosningum hér (2009) fyrir áeggjan landkjörstjórnar og öll breytt atkvæði slegin inn. Það reyndist hvorki mikil né vandasöm vinna og fá vandkvæði komu upp. Var þó undirbúningur naumur og boðvald landskjörstjórnar til að hafa yfirumsjón ekkert. Skotar tóku upp skönnunaraðferðina, enda var um leið allt kerfið viðvíkjandi kosningar endurskoðað, t.d. með rafrænum kjörskrá og fleiru. Þar sem kjörseðillinn náði til beggja kosninganna voru báðar hlutar hans skannaðir og því talið rafrænt í báðum kosningunum, líka þeim einfaldari, þ.e. þingkosningunum. 2. mynd sýnir þann skanna sem notaður var. Hann fæst á almennum markaði og er ekkert sérsniðin að kosningum sem slíkum. Um þetta ferli allt hefur verið skrifað, t.d. góð grein á vefsíðunni <http://www.indeedproject.ac.uk/publications/pdfs/lock07observations.pdf>. Skönnunarvélarnar höfðu verið prófaðar og vottaðar. Þær (eða réttara sagt úrvinnsluforritið) mátti stilla á visst „tortryggnisstig“ þ.e. hvað ætti að taka gilt sem rétta merkingu. Þetta stig var valið fyrir kosningarnar með formlegum hætti og sett mjög hátt m.a. þar sem þetta voru fyrstu kosningarnar þar sem tækin voru notuð. Á 3. mynd má sjá dæmi um tölu sem virðist augljóslega vera „4“ en var hafnað af tækinu. Kjörseðlar sem þannig var hafnað fóru í mannlega skoðun hjá teljurum sem kváðu upp úr um gildi þeirra.⁴ Leiðréttingar voru gerðar á tölvuskjá þ.a. allt var að lokum tölvuskráð. Mikilvægt er að þegar seðlarnir fóru fyrst í gegnum skannann fengu þeir hlaupandi númer. Þannig var alltaf hægt að rekja ferlið til baka og bera saman seðil við skráningu. Auðvitað komu upp vandamál, einkum mannleg, við afgreiðslu á þeim seðlum sem vélarnar höfnuðu. Læra má af Skotum og/eða öðrum til að forðast mistök af fremsta hætti. Eigi að beita þessari skönnunaraðferð síðar á árinu veitir ekki af að hefja undirbúning.
7. *Hugmynd um breytta uppsetningu kjörseðils*: Handvirkur innsláttur á atkvæðaseðlum er, eins og fyrr greinir, engin goðgá a.m.k. ef tala frambjóðenda er í hófi (vel innan

⁴ Því miður hef ég ekki fundið upplýsingar um hve stór hluti atkvæða fór þannig í „handtalningu“ en lesa má á milli lína að það hafi verið allstór hluti, vegna þess hvað skanninn var látinn vera varkár í mati sínu.

eins hundraðs). Ef frambjóðendur eru fjölmargir verður vart hjá e.k. skönnun komist. Þetta getur þó ráðist af því hvernig kjörseðillinn er settur upp. Jafnframt verður að hafa í huga að kjósendur gætu átt erfitt með að finna sína frambjóðendur ef kjörseðillinn er mjög fyrirferðarmikill. Vissulega geta verið upp undir tvö hundruð nöfn á kjörseðlum í kosningum hérlendis, t.d. í kosningum til borgarstjórnar í Reykjavík. En vilji kjósendur umraða eða strika út þurfa þeir aðeins að einblína á þann lista sem þeir kjósa, en á honum eru mest 30 nöfn í Reykjavík, og samkvæmt fyrirliggjandi frv. um persónukjör stæði aðeins helmingur þeirra, eða 15, kjósendum til boða til röðunar. Það að þurfa að moða úr nokkur hundruð nöfnum frambjóðenda í kosningu til stjórnlagabings er því nokkuð sem hvorki kjósendur né talningarfólk hefur staðið frammi fyrir fyrr.

Samkvæmt frumvarpinu (2. mgr. 10. gr.) skal kjörseðillinn vera runa frambjóðenda í stafrófsröð með efsta manni völdum að handahófi.⁵ Síðan skal vera reitur við hvert nafn þar sem kjósandinn getur fært inn röðunartölur sínar. Hann þarf því að fara út og suður um seðilinn og finna sína menn; sjá 4. mynd.

Til er önnur uppsetning á seðlinum sem kann að hafa ýmsa kosti, sérlega ef frambjóðendur verða margir. Þá er hugsunin sú að hafa ekki merkingarreiti framan við nöfn frambjóðenda heldur aðeins hlaupandi númer. Aftur á móti verði sérgreindur merkingardálgur vinstra (eða hægra) megin við nafnarununa þar sem kjósandanum sé ætlað að færa inn númer þeirra frambjóðenda sem hann vill raða og þá í réttri forgangs röð. Ganga mætti enn lengra og hafa ekki frambjóðendalistann á kjörseðlinum heldur láta hann vera í kjörklefanum, hangandi upp á vegg eða límdan á kjörborðið; sjá 5. mynd.⁶ Benda má á að kynningarefni og frambjóðendalistarnir yrðu bornir í hús og þá ætti alls staðar númer hvers frambjóðanda að koma skýrt fram. Kjósendur gætu svo haft með sér sýnishorn af hinum raunverulega kjörseðli (dálkinum þar sem færa á númer frambjóðenda) með sér í kjörklefann. Þess má geta að kjörseðlar í Finnlandi eru af þessum toga. Þar hafa kjósendur að vísu aðeins eitt val. Þeir færa því númer þess frambjóðenda sem þeir vilja styðja í þar til gerðan hring á kjörseðlinum sem hefur engar upplýsingar um hverjir eru í boði.⁷

Kostur við þessa gerð kjörseðils er m.a. sá að mun auðveldara er að skanna inn, nú eða handslá, seðlana þegar allar upplýsingarnar sem lesa þarf liggja fyrir í einum, stuttum, og samfelldum dálki í stað þess að skanninn eða mannsaugað þurfi að leita að númerum „hist og her“ á kjörseðlinum, hugsanlega úr hundruðum reita.⁸

Þessi leið ætti að reynast ódýrari en sú sem lögð er til í frv., minni prentkostnaður og minni kostnaður við talningu.

⁵ Margir kosningafræðingar hafa bent á að sá eða þeir efstu njóti ávallt viss forgangs hjá kjósendum!

⁶ Einhvern veginn verður að hindra að kjósendur kroti á þennan sýnilista, t.d. með því að hafa utan um hann plast sem tekur illa við kroti eða með öðrum hætti og auðvitað skipta um lista um leið og kjörstjórn verður vör við einhverja misnotkun. Ýmsar aðrar leiðir eru til eins og að hver kjósandi fái nafnalistann afhentan þegar hann gengur inn í kjörklefann og skili honum þegar út er komið.

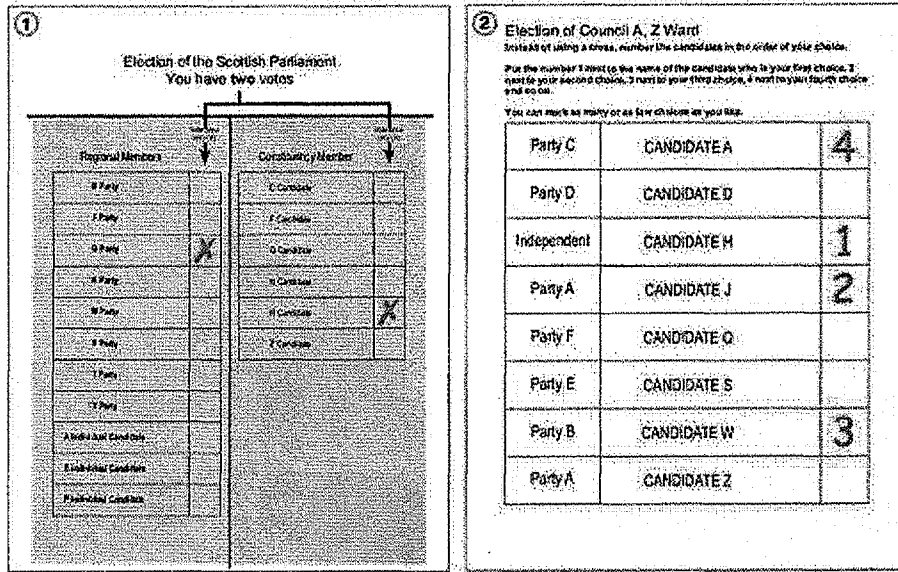
⁷ Þetta hefur auðvitað þær afleiðingar að frambjóðendur auglýsa sig t.d. þannig fyrir kosningarnar: „Munið eftir að kjósa frambjóðanda nr. 38“; „38 er minn maður!“

⁸ Hugmyndin að þessari gerð kjörseðils er komin frá Oddi Benediktssyni, fyrrv. prófessor í tölvunarfræði í rabbi við hann eftir fundinn með nefndinni.

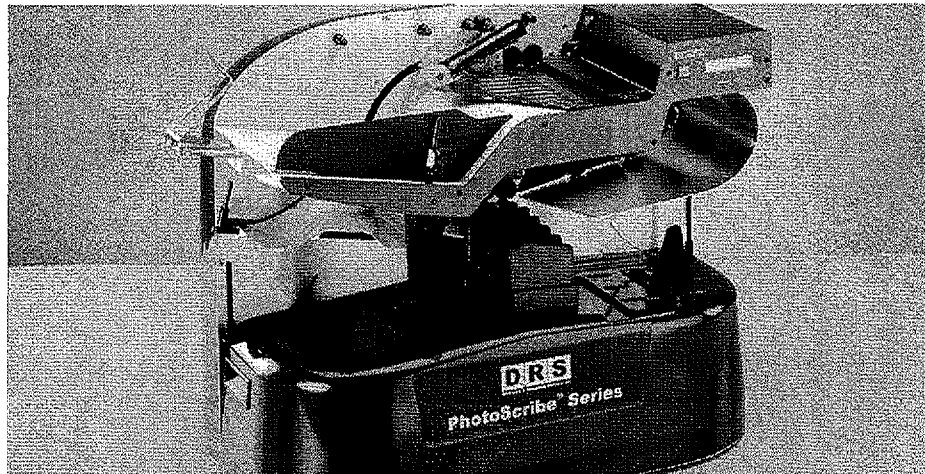
Ókostir eru efalaust einhverjir, eins og að kjósandinn getur þurft að skrifa hærri tölur en með aðferð frumvarpsins, þar sem hæsta talan sem hann þarf að rita er 25. Með þeirri aðferð sem hér er reifuð getur kjósandinn þurft að skrifa jafnháa tölu og nemur fjölda frambjóðenda, sem gæti hugsanlega verið þriggja stafa tala.

8. *Tími til talningar:* Að lokum sagði ég á fundinum með nefndinni að það ætti ekki að vera bagalegt þótt úrslit úr stjórnlagabingskosningum verði ekki ljós fyrir en nokkrum dögum eftir að þeim líkur. Trúlega gæti það haft sparnað í för með sér að þetta sé unnið á dagvinnutíma og af fáu en vel þjálfuðu fólki. Einkum ætti að hafa þetta í huga fari slíkar kosningar fram samtímis öðrum.
9. *Textaleiðrétting í 14. gr.:* Undir umræðunni um 14. grein áréttaði ég villu sem hafði slæðst inn í frumvarpstextann í 2. tölulið 2. mgr. þar sem talað er um að „[á]kvarða skal sætishlut listans ...“ en í stað „listans“ á auðvitað að standa „frambjóðandans“. Þessi leiðrétting hefur þegar verið gerð í fyrrgreindum drögum að breytingarskjali.

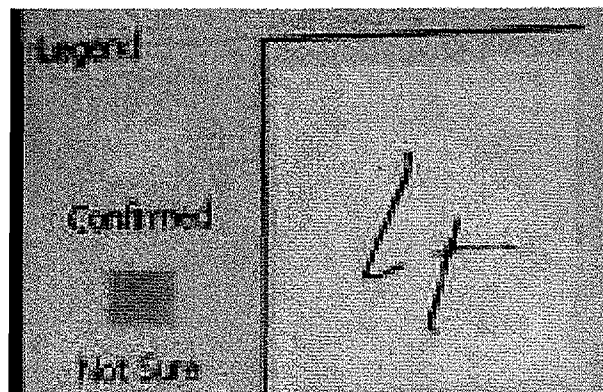
Fylgiskjal: Myndir



1. mynd: Tvöþættur kjörseðill við kosningar til þings og héraðsstjórna í Skotlandi 3. maí 2007.



2. mynd: Kjörseðlaskanni notaður við kosningarnar í Skotlandi 3. maí 2007.



3. mynd: Dæmi um tölustaf sem skannanum þótti leika vafi á hver væri og var því vísað til mannlægs inngríps.

Listi yfir frambjóðendur við kosningar til stjórnlagabings

Frambjóðendum er raðað á kjörseðlinn í stafrófsröð en hlutað var um þann sem fyrstur er talinn.

Kjósandinn skal færa í reiti á kjörseðlinum forgangsörð þeirra frambjóðenda sem hann kys að raða.

Sá sem kjósandinn vill helst að nái kjöri skal merktur með 01, sá sem hann veitir næstmestan forgang með 02, o.s.frv. Eigi skal þó raða fleiri en 25 frambjóðendum.

(Efalaust þarf nánari skýringar.)

		<u>Nafn</u>	<u>Staða</u>	<u>Sveitarfélag</u>
2	0	Mörður Valgarðsson	ráðgjafi	Rangarþingi
		Njáll Þorgeirsson	lögmaður	Rangarþingi
		Sigmundur Lambason	...	
		Skarphéðinn Njálsson	...	
		Þorgerður Njálisdóttir	...	
		Þráinn Sigfússon	...	
0	3	Berghóra Skarphéðinsdóttir	húsfreyja	Rangarþingi
		Grani Gunnarsson	...	
		Grímur Njálsson	...	
...		...		
0	1	Gunnar Hámondarson	íþróttamaður	Rangarþingi
...		...		
0	2	Hallgerður Höskuldsdóttir	þaráttukona	Rangarþingi
		Hjörtur Hámondarson	...	
		Kári Sölmundarson	...	
		Ketill Sigfússon	...	

4. mynd: Útfylltur hluti kjörseðlis í samræmi við ákvæði frv. til laga um stjórnlagabing. Kjósandinn hefur forgangsraðað 20 frambjóðendum (sem er raunar óþarflega mikið). Ekki sjást fleiri en þrjár fyrstu og sú seinasta af röðunartölum kjósandans á þessu kjörseðilsbroti.

Kjörseðill við kosningar til stjórnlagabings

Kjósandinn skal færa í reiti á kjörseðlinum númer þeirra frambjóðenda sem hann kys að raða.

Raða skal í forgangsrið og byrja í efstu línu.
(Efulaust þarf nánari skýringar.)

Aðeins skal færa einn tölustaf í hvern reit og gæta þess að fylla út í alla þrjá reitina, og þá með tölustafnum 0 til vinstri við eins og tveggja stafa tölu. (Það er álitamál hvort eigi að reitaskipta númerunum.)

0	3	8	númer frambjóðanda að 1. vali
2	3	2	númer frambjóðanda að 2. vali
0	0	7	númer frambjóðanda að 3. vali

...

0	0	1	númer frambjóðanda að 20. vali
			númer frambjóðanda að 21. vali
			númer frambjóðanda að 22. vali
			númer frambjóðanda að 23. vali
			númer frambjóðanda að 24. vali
			númer frambjóðanda að 25. vali

Listi yfir frambjóðendur við kosningar til stjórnlagabings

Frambjóðendum er ráðað í stafrófsrið en hlutað var um þann sem fyrstur er talinn. (Frekari skýringartexta vantar hér!)

<u>Nr.</u>	<u>Nafn</u>	<u>Staða</u>	<u>Sveitarfélag</u>
001	Mörður Valgarðsson	ráðgjafi	Rangarþingi
002	Njál Þorgeirsson	lögmaður	Rangarþingi
003	Sigmundur Lambason	...	
004	Skarphéðinn Njálsson	...	
005	Þorgerður Njálisdóttir	...	
006	Þráinn Sigfússon	...	
007	Bergþóra Skarphéðinsdóttir	húsfreyja	Rangarþingi
008	Grani Gunnarsson	...	
009	Grímur Njálsson	...	
...	...		
038	Gunnar Hámundarson	íþróttamaður	Rangarþingi
...	...		
232	Hallgerður Höskuldsdóttir	baráttukona	Rangarþingi
233	Hjörtur Hámundarson	...	
234	Kári Sölmundarson	...	
235	Ketill Sigfússon	...	

5. mynd: Útfylltur hluti kjörseðill til vinstri og hluti aðskilins lista yfir frambjóðendur til hægri; allt að hugmynd Odds Benediktssonar. Kjósandinn hefur forgangsraðað 20 frambjóðendum. Ekki sjást fleiri en þrjár fyrstu og sú seinasta af röðunartölum kjósandans á þessu kjörseðilsbroti.

Práinn Bertelsson

Um stjórnarfrumvarp um stjórnlagabing

Fyrir allsherjarnefnd liggur nú lagafrumvarp frá ríkisstjórninni um stjórnlagabing. Þetta frumvarp gerir ráð fyrir því að þjóðin kjósi um 30 fulltrúa á stjórnlagabing sem hafi það verkefni að færa stjórnarskrá lýðveldisins til nútímans. Starfstími stjórnlagabingsins verði nokkrir mánuðir. Tillögur þess verði síðan lagðar fyrir Alþingi - eins og núverandi stjórnarskrá krefst.

Ég fyrir mitt leyti er mjög ósáttur við þetta frumvarp - enda hefur komið fram vel rökstudd gagnrýni á það frá ýmsum umsagnaraðilum. Ég held að það sé brýnt að þjóðin setji sér nýja stjórnarskrá en ekki með þeim hætti sem þetta stirðbusalega frumvarp gerir ráð fyrir. Mér finnst það skrytinn leið að setja á stofn einhvers konar þjóðkjörna eftiröpun af Alþingi í smækkaðri mynd til að vinna það verk á stuttum tíma sem þingið sjálft hefur ekki getað komið í framkvæmd. Ég hef engan mann heyrt mæla fyrir þessu frumvarpi af mikilli sannfæringu og sýnist helst að það hugnist ekki neinum í raun og veru. Það er vægast sagt mikið vafamál að þetta útskot eða botnlangi úr fulltrúalýðræðinu sé besta svarið við óskum þjóðarinnar um nýja stjórnarskrá. Kostnaður við þetta stjórnlagabing er áætlaður 300 milljónir króna, mestan part launakostnaður stjórniagabingfulltrúa - og ég held að bæði launakostnaður og aðrir kostnaðarliðir séu mjög vanmetnir og heildarkostnaður muni nema miklu hærri upphæð en 300 milljónum nái þetta frumvarp fram að ganga.

Hin almenna krafa um stjórnlagabing með þáttöku almennings snýst ekki um að þjóðin óski eftir því að fá að kjósa 30 manns í fulla vinnu mánuðum saman með 300 milljóna tilkostnaði til að semja stjórnarskrá - að ofan. Krafan er um að opna leið til þess að þjóðin sjálf geti átt sem breiðasta aðkomu að því að semja nýja stjórnarskrá handa sjálfri sér.

Önnur nálgun

Úr því að mér finnst frumvarp stjórnarinnar um stjórnlagabing handónýtt fer ég fram á að það verði dregið tilbaka og til þess að gagnrýni mín sé ekki einvörðungu neikvæð vil ég leggja fram hugmynd um lýðræðislega leið til að eignast betri stjórnarskrá. Um þessa lýðræðislegu leið væri hugsanlega hægt að sameinast því að hún samræmir sjónarmið þeirra sem vilja að stjórnarskrá verði samin af tiltölulega fáum fulltrúum og sjónarmið þeirra sem vilja að þúsundir Íslendinga komi að þessu verki.

Hugmyndin er í örstuttu máli þessi (og þetta er ekki eingöngu mín hugmynd heldur hefur hún orðið til og móttast í samtölum við mikinn fjölda fólks):

Allsherjarnefnd Alþingis eða Alþingi skipi 7 manna utanþingsnefnd sem hafi það hlutverk að semja drög að nýrri stjórnarskrá. Ég segi "drög" vegna þess að hvað sem tautar og raular verður Alþingi sá aðili sem á endanum samþykkir eða hafnar tillögum þessarar nefndar (og sömuleiðis tillögum stjórnlagabings skv. núgildandi stjórnarskrá sem tekur af öll tvímæli um að stjórnlagabing geti aðeins verið ráðgefandi). Auk nefndarmannanna 7 væru 7 varamenn sem tækju þátt í starfi nefndarinnar og hefðu málfrelsi og tillögurétt en hefðu einungis atkvæðisrétt þegar þeir tækju sæti aðalmanns.

Stjórnlagagæping í öllum landshlutum

Við samningu nýrrar stjórnarskrár væri stjórnlaganefndinni falið að halda "stjórnlagagæping", sem sagt að standa fyrir vel skipulögðu fundahaldi um allt land (í hverju kjördæmi eða hverri sýslu á svipaðan hátt og héraðsþing voru haldin til forna). Á þessi "stjórnlagagæping" mættu að sjálfsgöðu allir mæta með þær tillögur sem þeir vildu koma á framfæri og hugmyndir og ályktanir þessara stjórnlagagæpinga yrðu síðan efniviður handa stjórnlaganefndinni að vinna úr.

Nefndin væri einnig falið að leita eftir tillögum frá öllum þeim aðilum sem vilja láta sig þetta verkefni einhverju varða, auk þess sem mið væri tekið af reynslu annarra þjóða. Nefndinni væri uppálagt að stuðla að almennri umræðu um stjórnarskrá og taka á móti tillögum úr þeirri umræðu. Auk þessa væri nefndinni falið að kynna sér hugsanlegar fyrirmyndir í nýlegum stjórnarskrám annarra landa.

Þegar kemur að skipun nefndarinnar væri leitast við að fá til starfa fólk sem hefur áunnið sér traust og virðingu og býr yfir fjölbreyttri menntun og reynslu. Nefndin mundi svo ráða sér starfsfólk og leita sér sérfræðilegrar (væntanlega einkum lögfræðilegrar) ráðgjafar eftir þörfum.

Úr því að það er hvort sem er Alþingis að setja nýja stjórnarskrá tel ég óþarft að kjósa einhvers konar mini-Alþingi til þeirra starfa en fá heldur til starfa nefnd valinkunnra sómamána sem leitaði eftir tillögum og hugmyndum frá almenningi og starfaði í umboði hinna kjörnu fulltrúa á Alþingi.

Ekki eitt stjórnlagagæping í Reykjavík heldur mörg um allt land

Sú aðferð að halda mörg stjórnlagagæping um allt land í stað þess að halda eitt stjórnlagagæping í höfuðborginni væri eðlilegt svar við þeirri almennu kröfu að þjóðin sjálf komi að gerð nýrrar stjórnarskrár. Ekki með einu stjórnlagagæpingi kjörinna fulltrúa heldur með mörgum stjórnlagagæpingum í öllum byggðarlögum landsins, sem öllum væri heimilt að taka þátt í. Opnara en það getur lýðræðið varla orðið.

Ég er sannfærður um að þjóðinni finnst Alþingi hafa tekist vel til um skipun rannsóknarnefndarinnar sem nú hefur skilað af sér góðu verki, og ég tel að það mundi verða Alþingi til vegsauka og virðingar að velja þessa leið til að framkvæma vilja þjóðarinnar og það mundi styrkja slíka nefnd ef í henni ætti sæti til að mynda formaður rannsóknarnefndar Alþingis, þeirrar sem nú hefur nýverið skilað af sér starfi sem hefur tekist vel að bestu manna yfirsýn og hefur áunnið sé hylli almennings.