

# Drög að inngangi að greinargerð

## Kafli um kosningar og alþingismenn

Vinnuskjal C-nefndar til frekari skýringa á fyrirbyggjandi tillögum

Dreift á 14. ráðsfundi mánudaginn 27. júní

### Inngangur

Eftirfarandi tillögur byggja á vinnu nefndar C stjórnlagaráðs um breytt fyrirkomulag kosninga til Alþingis. Fyrst er að finna sögulegt yfirlit yfir þær breytingar sem gerðar hafa verið á kosningaákvæðum stjórnarskrárinnar. Næsti undirkafli fjallar um viðhorf 2010 í þessum efni. Þessir tveir kaflar eru fengnir úr skýrslu stjórnlaganefndar. Næst er gerð grein fyrir þeim umræðum sem fram fóru í nefndinni og þeim markmiðum nefndin lagði sér til grundvallar við vinnu sína. Loks er að finna stutta lýsingu á því kerfi sem lagt er til grundvallar breytingunum. Þar á eftir má finna tillögur að einstaka greinum og skýringar við hverja þeirra. Loks má í Viðauka sjá dæmi um hvernig útfæra mætti kerfið í kosningalögum.

### Sögulegt yfirlit

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

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

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

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

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

Enn var kosningafyrirkomulaginu breytt með stjksl. nr. 77/1999 og núverandi skipulagi komið á. Horfið var frá þeirri kjördæmaskipan sem innleidd var 1959 og tiltekið að kjördæmi skyldu vera sex eða sjö. Sú nýbreytni var tekin upp í stjórnarskrána að krafist er 2/3 meirihluta atkvæða á Alþingi til að breyta lögum um kjördæmamörk

og tilhögun á úthlutun þingsæta og ekki þarf því að breyta stjórnarskránni sjálfri. Þá er heimilt að fela landskjörstjórn að ákveða kjördæmamörk í Reykjavík og nágrenni.

Þingmenn sem kosnir eru beint eru 54 talsins en uppbótarþingmenn níu. Aðeins stjórnmalaflokkar með a.m.k. 5% fylgi koma þó til greina við úthlutun jöfnunarsæta. Með þessari breytingu voru reglur stjórnarskrár um kosningar einfaldaðar og jöfnuður í vægi atkvæða aukinn þótt enn sé nokkurt misvægi milli kjördæma. [...] (Stjórnlaganefnd, 2011, bls. 102-103)

## Viðhorf þjóðfundar

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

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

Á þjóðfundi koma fram viðhorf um endurskoðun kosningakerfisins og margar hugmyndir er lúta að útfærslu við framkvæmd kosninga, einkum um persónukjör við kosningar til Alþingis. Þá er lagt til að framlög úr ríkissjóði til stjórnmalaflokka verði takmörkuð eða þau afnumin, fjármagn til kosningabaráttu stjórnmalaflokkanna verði lækkað og styrkir til þeirra gerðir opinberir. Einnig er lögð áhersla á að útstrikanir hafi meira vægi sem og að farið verði varlega í að telja atkvæði ógild. (Stjórnlaganefnd, 2011, bls. 103)

## Viðhorf ráðsfulltrúa

Margir ráðsfulltrúar höfðu í aðdraganda kosninga til stjórnlagabings sem og í kjölfar þeirra lýst þeim skoðunum að gera landið ætti allt landið að einu kjördæmi. Jafnframt lýsti yfirgnæfandi meirihluti þeirra að atkvæðavægi ætti að vera það sama, óháð búsetu. (DV, 2010).

Þau rök sem helst komu fram til stuðnings þeim málstað voru:

- Jafn kosningaréttur er mannréttindamál. (Þorkell Helgason, 2011)
- Þingmenn sem kosnir eru á landsvísu hugsa betur um hagsmuni heildarinnar.
- 

Gegn þessum rökum taldi hluti ráðsfulltrúa á að

- Stjórnsýslan væri nánast öll á suðvesturhorni landsins og áhrif íbúa annarra landssvæða á ákvarðanatöku væri því lakari. Íbúar landsbyggðar búi því ekki við pólitískt jafnrétti.
- Kosningin til stjórnlagabings hafði sýnt að fulltrúar utan SV-hornsins ættu erfitt uppdráttar ef kosið væri á landsvísu. (Cfundur7)
- Tengsl kjósenda við þingmenn myndu versna.
- 

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

1. Að stjórnarskráin myndi ekki útfæra persónukjörið og löggjafanum yrði eftirlátið fullt frelsi í þessum efnum.

2. Að framboð gætu valið hvort þau byðu fram bundinn, fyrirframákveðinn lista eða óbundinn lista sem kjósendur röðuðu á kjördag.
3. Að öll framboð yrðu að bjóða fram óraðaðan lista.

Þá var einnig rætt hvort stjórnarskrárákvæðin ættu að heimila kjósendum að velja frambjóðendur þvert á lista. (Cfundur15)

Nokkuð var einnig um aðra þætti kosningalaga eins og hvort viðhalda ætti 5% þröskuldum fyrir framboð eða hvort stjórnarskráin ætti að fjalla með ítarlegum hætti um fjármál stjórnmálasamtaka.

Nefndin, ásamt ráðinu setti sér ákveðin markmið sem leggja ætti til grundvallar endurskoðunar kosningakerfisins. Þau voru m.a.

1. Efla lýðræði, draga úr flokksræði við val á alþingismönnum. auka áhrif einstakara kjósenda á val alþingismanna og styrkja tengsl alþingismanna og kjósenda. (Persónukjörmarkmið) (fundargerðir)
2. Að stuðla að því að hlutfall karla og kvenna sé sem jafnast á þingi. (Silja Bára Ómarsdóttir, 2011)
3. Jafna atkvæðavægi.
4. Tryggja að raddir sem flestra landsvæða heyrist á Alþingi. (fundargerðir)

Þær hugmyndir að kosningakerfum sem helst voru viðraðar í ráðinu voru eftirfarandi:

1. Landið eitt kjördæmi
  - a. Landið eitt kjördæmi og þingmenn kosnir með persónukjöri líkt og í kosningum til stjórnlagabings. Sömu kjörseðlar alls staðar á landinu.
  - b. Landið eitt kjördæmi hvað uppgjör atkvæða varðar en flokkar gætu boðið fram sérstaka lista sem höfðuðu til kjósenda á tilteknu svæði/kjördæmi.
  - c. Eins og b. liður nema að tryggt er með lögum að efstu frambjóðendur innan hvers svæðis ná sjálfkrafa kjöri.
2. Blönduð kerfi
  - a. Svipuð kjördæmaskipan og nú er en með jafnari skiptingu þingmanna á kjördæmi og ef til vill færri þingmenn sem bundnir eru kjördæmum.
  - b. Fjölguð kjördæma til að þau falli betur að landshlutasamtökum sveitarfélaga. Hluti þingmanna landskjörinn.
  - c. Enn frekari fjölguð kjördæma og gert ráð fyrir á bilinu tíu til tuttugu tveggja til þriggja manna kjördæmum og að hluti þingmanna sé landskjörinn.

Sú leið sem á endanum var farin liggur einhvers staðar má milli leið 1c og 2a. Í næsta kafla.

## Kjördæmavarið landskjör

Meginniðurstaða nefndar C gengur út kosningakerfi sem kallað hefur verið kjördæmavarið landskjör. Kerfið hvílir á eftirfarandi grunnforsendum:

1. (Listar) Frambjóðendur bjóða sig fram á framboðslistum, sem mega innihalda frá tveimur og upp í 126. (126 er 2 x 63)
2. (Landskjör) Allir frambjóðendur alls staðar á landinu, standa öllum kjósendum, alls staðar á landinu til boða.
3. (Framboð í kjördæmi) Frambjóðendur tilgreina einnig tiltekið kjördæmi sem þeir fara sérstaklega fram í.
4. (Kjördæmatrygging) Allt að 2/5 hlutum þingsæta, þ.e.a.s. allt að 25 þingsætum, miðað við óbreyttan þingmannafjölda, er úthlutað frambjóðenda í tilteknum kjördæmum. Afgangur þingsæta er ekki bundinn tilteknum kjördæmum.

- (Persónukjör) Kjósendur geta merkt við einn framboðslista, valið nokkra frambjóðendur sama framboðs eða valið nokkra frambjóðendur af ólíkum framboðslistum.
- (Valkvæð kynjatrygging framboðs) Þess skal gæta þess við úthlutun þingsæta til tiltekins framboðs að hlutfall karla og kvenna meðal þingmanna framboðsins verði sem jafnast (t.d. með því að taka inn til skiptis frambjóðendur af hvoru kyni), hafi framboðið farið fram á að slíkt verði gert.

Eftirfarandi sýnir dæmi um kjörseðil sem nota mætti í kosningum sem þessum. Efri hluti kjörseðilsins geymir þá frambjóðendur sem boðið hafa sig fram í kjördæmi kjósandans, hér suðvesturkjördæmi, en neðri hlutinn hefur að geyma landslista framboðanna, þar sem er að finna alla frambjóðendur listanna, hvar sem á landinu þeir bjóða sig fram.

	X listi stærðfræðinga í SV		Y listi listamanna í SV		Z listi glæpamanna í SV
<input type="checkbox"/>	Aníta Vala	<input type="checkbox"/>	Hinrik	<input type="checkbox"/>	Hreiðar
<input type="checkbox"/>	Auðunn	<input type="checkbox"/>	Þuríður Vilborg	<input type="checkbox"/>	Elma
<input type="checkbox"/>	Guðbjörn Daníel	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	Örnólfur Kristján
<input type="checkbox"/>	Rannveig Erna	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	Gunnar Árni
<input type="checkbox"/>	Geir Reynir	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	Breki
<input type="checkbox"/>	...	<input type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	...
	LANDSLISTI X listans		LANDSLISTI Y listans		LANDSLISTI Z listans
<input type="checkbox"/>	Jóhannes (R)	<input type="checkbox"/>	Sigurvin (NA)	<input type="checkbox"/>	Hilda (R)
<input type="checkbox"/>	Aníta Vala (SV)	<input type="checkbox"/>	Kristbjörn Örn (NA)	<input type="checkbox"/>	Hreiðar (SV)
<input type="checkbox"/>	Ella Rannveig (NV)	<input type="checkbox"/>	Ríkharður Gunnar (NV)	<input type="checkbox"/>	Elma (SV)
<input type="checkbox"/>	Alexander (NA)	<input type="checkbox"/>	Jakóbína Borg (S)	<input type="checkbox"/>	Örnólfur Kristján (SV)
<input type="checkbox"/>	Svava Hrund (S)	<input type="checkbox"/>	Heiðdís Árný (S)	<input type="checkbox"/>	Gunnar Árni (SV)
<input type="checkbox"/>	...	<input type="checkbox"/>	...	<input type="checkbox"/>	...

Kjósandinn getur kosið hvaða frambjóðendur á kjörseðlinum sem er, eða merkt við einhvern lista. Tryggt er að ákveðinn fjöldi (t.d. a.m.k. fimm) frambjóðenda "fyrir ofan strik", muni ná kjöri. Athuga ber þó að allir kjósendur, alls staðar á landinu, geta haft áhrif á hvaða frambjóðendur þetta verða. Á þann hátt er þetta ólíkt þeim kjördæmum sem nú eru til staðar. Kjósandi í Reykjavík getur hampað frambjóðanda á Norðurlandi, og þar með er hann að leggja sitt af mörkum til að fjölga þingmönnum af því svæði.

Í Viðauka má finna dæmi um ítarlegri útfærslu á slíku kosningakerfi í kosningalögum.