

**Nd. 507. Frumvarp til laga [280. mál]**

um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 52/1959, með síðari breytingum.

Flm.: Kjartan Jóhannsson.

114. gr. orðist svo:

Þeim þingsætum, sem þegar hefur verið skipt á milli landsframboða samkvæmt 113. gr., skal úthluta þannig:

1. Sætum skal úthlutað til landsframboða í þeirri röð sem verður til við skiptingu þeirra samkvæmt 113. gr.
2. Við hverja úthlutun koma einungis til álita listar í þeim kjördæmum sem hafa ekki þegar hlotið fulla þingsætatölu, sbr. 2. mgr. 5. gr. Frá þessu skal þó víkja við úthlutun síðasta þingsætisins en þá koma öll kjördæmi til greina.
3. Að lokinni hverri úthlutun skal lækka þingsætahlut þess lista, sem sætið hlaut, um einn, sbr. 1. tölul. 112. gr.
4. Hjá hverju landsframboði skal fyrst úthluta sæti til þess lista framboðsins er hæst hefur hlutfall atkvæðatölu deilt með tölu sem er einum hærri en tala þeirra sæta er listinn hefur þegar fengið úthlutað samkvæmt ákvæðum 112. gr. svo og þessarar greinar. Næst fer sæti hjá sama framboði til þess lista er þá á hæstan þingsætahlut o.s.frv. á víxl. Þó skal eigi ráðstafa aftur sæti til sama lista í kjördæmi fyrr en úthlutað hefur verið sætum samkvæmt þessari grein til sérhvers annars lista sama landsframboðs í kjördæmum sem hafa þá ekki þegar hlotið fulla tölu þingsæta.

*G r e i n a r g e r ð .*

Í nágildandi kosningalögum eru flókin ákvæði um úthlutun jöfnunarsæta í mörgum áföngum. Í þeim er m.a. kveðið á um að einn áfangi úthlutunarinnar skuli fara fram í

svonefndri „öfugri kjördæmisröð“, þ.e. fyrst í fámennasta kjördæminu og síðan koll af kalli eftir fjölda kjósenda í kjördæmi. Fyrir þessu finnst ekki viðunandi rökstuðningur.

Sú breyting sem hér er flutt miðar að því að einfalda reglu úthlutunar á jöfnunarsætum og gera hana jafnframt sanngjarnari og skiljanlegri. Vitaskuld er tillagan háð þeim takmörkunum sem gildandi stjórnarskrá setur og því með ýmsum annmörkum sem af því leiðir en ekki er unnt að lagfæra nema með stjórnarskrárbreytingu — sem væntanlega verður reyndar gerð innan tíðar. Í frumvarpi þessu er einungis fjallað um úthlutun jöfnunarsæta en hún gæti eins gilt þótt einhver önnur aðferð væri notuð við úthlutun kjördæmasæta en núgildandi lög gera ráð fyrir, t.d. regla d'Hondts. Sú regla, sem hér er gerð tillaga um, getur líka gilt þótt ákveðið væri að taka upp svonefnd endurreikningsákvæði við úthlutun jöfnunarsæta. Á hinn bóginn fylgja henni að hluta til sams konar annmarkar við úthlutun óbundins jöfnunarsætis (flakkara) eins og í núgildandi lögum. Skoðun flutningsmanns er reyndar sú að eðlilegast væri að binda það sæti við kjördæmi eins og önnur samkvæmt stjórnarskrá, en verði það ekki gert verður að gera ráð fyrir að úthlutun þessa sætis verði skoðuð sérstaklega og sérstakar tillögur um það fluttar.

Frumvarp það sem hér er flutt felur í sér að úthlutun jöfnunarsæta fari þannig fram:

1. Jöfnunarsætum er úthlutað til flokka (landsframboða) í þeirri röð sem notuð er við skiptingu þeirra milli flokka skv. 113. gr. Þessi röð er hin sama og landskjörsröð hefur verið fram að þessu og fundin á sama hátt.
2. Hverjum flokki (eða landsframboði) er síðan úthlutað þingsæti á víxl á grundvelli atkvæða að baki þingmanns samkvæmt reglu d'Hondts og á grundvelli hæsta þingsæta-hlutar, þ.e. fyrst á atkvæði, síðan á þingsætahlut og þá á atkvæði o.s.frv. Þessi úthlutun-arregla er þannig hliðstæð við þá víxlreglu sem gilt hefur fram að þessu við úthlutun landskjörinna þingmanna.

Eins og sjá má eru þessar reglur kunnuglegar og mun einfaldari en þau ákvæði sem eru í gildandi lögum.

#### **Um jöfnunarsæti.**

Nauðsyn jöfnunarsæta eða uppbótarþingmanna er löngu viðurkennd í íslenskum kosningalögum. Þeim er ætlað að tryggja jöfnuð milli flokka, þ.e. að þingstyrkur flokks sé í bæri-legu samræmi við heildaratkvæðastyrk á landinu öllu. Jafnframt hefur það sjónarmið gilt að þingflokkur hlyti uppbótarsæti í þeim kjördæmum þar sem hann hefur sýnt mestan styrk eftir einhverjum mælikvarða (atkvæði/prósenta).

Við val á reglum um úthlutun jöfnunarþingsæta er nauðsynlegt að hafa þessi tvö markmið í huga, þ.e.:

1. Tryggja jöfnuð milli flokka.
2. Úthlutun innan flokks fari eftir styrk, þ.e. í þau kjördæmi þar sem flokkur sýnir „bestan“ árangur.

Núgildandi stjórnarskrá gerir ráð fyrir að jöfnunarsæti séu 13 og öll nema eitt séu bundin við kjördæmi. Jöfnunarsætin eru fjögur í Reykjavík, tvö á Reykjanesi, en eitt í hverju hinna kjördæmanna. Í bindingu jöfnunarsætanna felst breyting sem taka verður tillit til. Jafnframt verður að hafa í huga eins og áður að kjördæmi eru misfjölmenn og vægi atkvæða í þeim misjafnt.

### **Úthlutunarröð.**

Fyrir liggur almennt samþykki um hvaða reglu skuli fylgja til að ná jöfnuði milli flokka. Gerð er röð samkvæmt d'Hondts reglu. Úr þeirri röð fæst hversu mörg jöfnunarsæti hver flokkur hlýtur.

Á hinn bóginn þarf að dómi flutningsmanns að finna viðunandi reglur um úthlutun innan hvers flokks og þá úr hvaða kjördæmum flokkur fær jöfnunarsæti. Reglan verður í eðli sínu eins konar útsláttaraðferð því að um leið og flokkur hirðir jöfnunarsæti úr tilteknu kjördæmi þá er hann í smærri kjördæmunum að útiloka aðra flokka frá því að fá jöfnunarsæti þar og í hinum stærri að minnka möguleika hinna stig af stigi. Þess vegna verður reglan að vera sæmilega sanngjörn milli flokka innan kjördæmis á sama tíma og hún er sæmilega sanngjörn innan flokks. Til sanngirnissjónarmiða telst þá einnig að jöfnunarmenn komi úr kjördæmum þar sem styrkur flokks er mestur en ekki eftir forgangsröð kjördæma. Þar eð hér er um eins konar útslátt að ræða er eðlilegt að búa til röð til að úthluta eftir og ganga á hana. Dæmi um röð, þar sem vissra sanngirnissjónarmiða er gætt, er að fara að eins og í gömlu reglunum, þ.e. fyrst er búin til forgangsröð flokka varðandi jöfnunarsæti og síðan er önnur forgangsröð innan hvers flokks við endanlega úthlutun. Sá hluti aðferðarinnar að velja á víxl miðað við atkvæði og atkvæðahlutfall flokks helgast af því að kjördæmi eru með mismarga kjósendur og þingmenn, þ.e. af misvægi atkvæða, og hvorugur mælikvarðinn einn sér úthlutaði eða úthlutar af sanngirni við slíkar aðstæður. Ef ekki finnst og næst samkomulag um einn sanngjarnan allsherjarmælikvarða er því eðlilegast að nota víxlaðferð eins og þá sem felst í gömlu reglunum.

Að hinu leytinu er afleitt að búa til einhvers konar forgangsröð kjördæma við úthlutunina eins og nógildandi reglur gera einmitt, enda næsta ókleift að útskýra eða rökstyðja slíkt.

### **Val á úthlutunarreglum.**

Eins og áður er vikið að hefur úthlutun jöfnunarsæta einkenni útsláttarkeppni. Í því er í rauninni fólgin meginbreytingin frá fyrri stjórnarskrárákvæðum. Af því leiðir að enn mikilvægara er en áður að úthlutunin byggist á því að sett sé upp forgangsröð sem byggist á styrkleikamælingu sem dugi. Auðvitað verður tæpast nú frekar en áður tryggt að algert „réttlæti“ náist enda er reynsla af ýmsum úthlutunum samkvæmt gamla kerfinu sem vissulega mátti gagnrýna. Á hinn bóginn er nokkuð fyrir það gefandi að reglur séu skýrar, tiltölulega einfaldar og auðskildar.

Áhersla skal lögð á það að annars vegar er um að ræða kjördæmakjörin sæti (fjögur af fimm o.s.frv.) og hins vegar jöfnunarsæti. Hér er eingöngu fjallað um jöfnunarsætin og reglur um úthlutun þeirra.

Ef regla d'Hondts er notuð til að ákveða hversu mörg jöfnunarsæti hver flokkur hlýtur, er næst fyrir að úthluta þeim innan flokka og þá um leið á kjördæmi. Þá liggur beint við að ákveða að flokkur eigi rétt á jöfnunarsætum í þeirri röð sem regla d'Hondts úthlutar þeim. Jafnframt mundi úthlutun samkvæmt víxlreglu á grundvelli atkvæða annars vegar og þingsætahlutar hins vegar taka eðlilegt tillit til misvægis kjördæma og þannig væri styrkleiki innan flokks mældur á þessa tvo mælikvarða, hliðstætt því sem verið hefur.