

Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944,
með síðari breytingum (eitt kjördæmi).

Flm.: Björgvin G. Sigurðsson, Róbert Marshall,
Össur Skarphéðinsson, Valgerður Bjarnadóttir.

1. gr.

31. gr. stjórnarskrárinnar orðast svo:

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

Landið er eitt kjördæmi.

Í lögum um kosningar til Alþingis skal kveðið á um úthlutun þingsæta og þess gætt að hver samtök fái þingmannatölu í samræmi við heildaratkvæðatölu sína. Þau stjórn málasamtök koma þó ein til álita við úthlutun þingsæta sem hlotið hafa minnst þrjú af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Að mati flutningsmanna þessa frumvarps er jafn atkvæðisréttur grundvallarmannréttindi sem ekki er verslunarvara eða skiptimynt fyrir önnur réttlætismál eða stefnumál í stjórn-
málum. Um árábil hefur verið rætt um mörk kjördæma og vægi atkvæða. Þróunin hefur verið í þá átt að jafna vægi atkvæða og stækka kjördæmin. Það er viðhorf flutningsmanna þessa frumvarps að nú sé komið að því að gera landið að einu kjördæmi og jafna þar með atkvæðarétt allra Íslendinga til fulls.

Saga málsins.

Árið 1927 flutti Héðinn Valdimarsson, þingmaður Alþýðuflokksins, einn síns liðs frumvarp til stjórnarskipunarlaga um að landið verði eitt kjördæmi á þeim grundvelli að jafn kosningarréttur væri mannréttindi sem ekki væri hægt að versla með. Það sem líklegast á mest erindi við okkur í nútímanum er 2. gr. frumvarpsins sem hljóðar svo: „Á Alþingi eiga sæti 25 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir hlutbundnum kosningum um land alt og sitja þeir allir í einni málstofu. Tölu þeirra má breyta með lögum. Þingmenn skulu kosnir til 4 ára í senn.“

Í greinargerð með frumvarpinu segir m.a.: „Þar sem kjördæmaskipun hefir að mestu verið haldið óbreyttri, er afleiðingin sú, að hver kjósandi í sumum kjördæmum hefir margföld áhrif á alþingiskosningar á við kjósanda, er búsettur er í öðrum kjördæmum, og þar með margföld áhrif á stjórn landsins í heild sinni. Eftir mannrjettindakenningum þeim, er þingræðið hvílir á, eiga allir fullorðnir menn í landinu að hafa jafnrætti í þessum málum, og mun óvíða í síð-
uðum löndum sveigt svo langt frá því marki eins og hjer á landi. Þetta kemur og mjög mishart

niður á stjettum þjóðfjelagsins, þar sem verkalyðurinn hefir safnast til sjávarins, og það er því mest verkalyðurinn, er geldur hinnar úreltu kjördæmaskipunar.“

Í huga Héðins var jafn kosningarréttur mannréttindamál og gerði hann engan greinarmun á útilokun frá kosningarrétti og misvægi atkvæða. Hvort tveggja er brot á þeim mannréttinda-hugmyndum sem lýðræðisleg stjórnskipun byggist á.

Í þingræðu sem Héðinn hélt um málið rakti hann ástæðurnar fyrir því að kjördæma-skipunin væri úrelt. Helsta ástæðan væri breytingar í atvinnumálum sem gerði kjördæmamörk úrelt. Um hugsanlegar breytingar á því kerfi sem var við lýði á hans dögum sagði hann m.a.:

„Hægt er að hugsa sjer ýmsa möguleika til að bæta úr þessu ástandi. Þá er fyrst að halda áfram einmennings- og tvímenningskjördæmum, en með breyttum „landamærum“. Þessi leið gæti áreiðanlega ekki talist heppileg, því að sakir flutnings landsmanna úr einum stað í annan við breytt atvinnuskilyrði, mundi brátt sækja í sama horfið aftur. Á fáum árum getur kaupún verið orðið fjölmennur bær, og þá kemur gamla ranglætið á ný. – Af öðrum tillögum má t.d. nefna tillöguna um að skifta landinu í fjórðungakjördæmi, sem mig minnir að Hannes Hafstein hjeldi fram. Þá áttu innan þessara fjórðunga að vera hlutfallskosningar, og væri það stórt spor í rjetta átt. Innan hvers fjórðungs hefðu kjósendur alltaf jafnrjetti, en flutningur gæti alltaf átt sjer stað í stórum stíl milli fjórðunganna, og gætu þeir þannig orðið misjafnlega rjettháir

Til að forðast þessa galla er aðeins eitt ráð óbrigðult: að gera landið alt að einu kjördæmi, eins og nú á sjer stað t.d. á Írlandi. Þá stæði á sama um alla fólksflutninga innan lands. Hver kjósandi hjeldi jafnan sínum fulla rjetti gagnvart hinum, og hver flokkur kæmi mönnum á þing í rjettu hlutfalli við fylgi sitt í landinu.

Jeg býst við að þetta landkjör verði ekki vinsælt hjá sumum hv. þm., sem hafa komist að sakir þess eins, að þeir eru að góðu kunnir í sínum hreppi. En með hinni nýju tillögu kæmu þeir einir til mála sem þingmenn, sem kunnir eru á stórum svæðum í landinu. Væri það trygg-ing fyrir því, að hæfari menn væru kosnir. Þeir yrðu að standa reikningsskap gerða sinna frammi fyrir öllum almenningi, og mundi við það hreppapólitíkin hverfa.“

Í greinargerð frumvarps til stjórnarskipunarlagu um að landið verði eitt kjördæmi sem var flutt af þingflokki Alþýðuflokksins árið 1995 undir forystu Jóns Baldvins Hannibalssonar segir meðal annars um sögu málsins og framvindu fyrr á tíð:

„Í milliþinganefnd um kjördæmamálið sem starfaði frá ágúst 1931 til febrúar 1932 setti fulltrúi Alþýðuflokksins í nefndinni, Jón Baldvinsson, fram þá tillögu að landið yrði gert að einu kjördæmi. Jón gaf í framhaldinu út bækling um störf nefndarinnar og færði svipuð rök fyrir máli sínu og Héðinn hafði gert. Lokaorð Jóns voru, að með því að gera landið allt að einu kjördæmi væri „viðurkennt á borði jafnrétti kjósenda til að hafa áhrif á skipun Alþingis, hvar á landinu sem þeir eru búsettir. Þá fellur það niður, sem nú er algengast, að alþingis-menn telji sig fulltrúa fyrir tiltekinn fjölda ferhyrningsmílna af meira og minna hrjóstrugu landi, jöklum og eyðisöndum, þá verða þeir fulltrúar þjóðarinnar, fulltrúar fólksins, sem í landinu býr.“ Það var síðan stefna Alþýðuflokksins að gera landið að einu kjördæmi allt til 1959 og hefur oft komið til umræðu innan flokksins sem utan síðan þá.

Engar verulegar breytingar hafa verið gerðar á kjördæmakerfinu síðan 1959. Breytingin frá 1987 var smávægileg og fólst í því að misvægi atkvæða var gert sambærilegt við það sem það var 1959, og í leiðinni var óskiljanlegu kosningakerfi komið á. Alþýðuflokkurinn tók sár-óánægður þátt í þessari breytingu og hafði í raun hina mestu skömm á henni.“

Kostir og gallar einstakra aðferða við kosningar og skipan mála í þeim efnunum eru velflest-um kunnir enda hefur umræðan um kjördæmamálið staðið linnulítið áratugum saman.

Í skýrslu nefndar forsætisráðherra um breytingar á kjördæmaskipun og tilhögun kosninga til Alþingis frá október 1998 er á greinargóðan hátt farið yfir kosti og galla hinna fjölmörgu valkosta sem til sögunnar hafa verið nefndir varðandi þessi mál. Er til þeirrar skýrslu vísað varðandi þau efni.

Kostir þess að landið verði eitt kjördæmi eru augljósir. Hér skulu nokkrir nefndir:

1. Fullkominn jöfnuður næst milli kjósenda og misvægi atkvæða er ekki lengur til staðar.
2. Stjórnmalaflokkar fá þann þingmannafjölda sem atkvæði þeim greidd segja til um.
3. Þingmenn hafa heildarhagsmuni að leiðarljósi í störfum sínum en ekki þröng kjördæmasjónarmið.
4. Kosningakerfið er einfalt og auðskilið.

Þeir gallar sem nefndir hafa verið á því að landið verði eitt kjördæmi eru þeir helstir að þingmenn verði of fjarri kjósendum sínum samfara minnkandi áhrifum dreifbýlisins hvað fjölda þingmanna varðar. Einnig er nefnt að flokksræði gæti aukist þar sem fyrir liggur að hjá stærri stjórnmalaflokkum yrði um nokkurs konar sjálfkjör að ræða hjá efstu frambjóðendum þeirra á landslistum. Flutningsmenn benda hins vegar á að vilji stjórnmalaflokkar sækja kjörfylgi vítt og breitt um landið leggja þeir framboðslista sína vitaskuld fram á þann veg að þar verði góð breidd fulltrúa þéttbýlis og dreifbýlis.

Til að tryggja virkt lýðræði við val fulltrúa flokkanna á framboðslistum kemur einnig til álita að í kosningalög yrðu fest ákvæði í þá veru. Má þar nefna ákvæði um persónukjör, prófkjör stjórnmalaflokka, auknar heimildir kjósenda við endurröðun frambjóðenda á framboðslistum og að vægi þeirra breytinga yrði aukið umtalsvert, hugsanlegt frelsi kjósenda til að velja einstaklinga á fleiri en einum framboðslista og fleiri skyld atriði. Ekki er með frumvarpi þessu tekin afstaða til þess hvernig aukin áhrif kjósenda á framboðslista og aukið persónuval í kosningum verða tryggð í kosningalögum. Þau álitaefni ber að fara yfir og ákvarða við nauðsynlega endurskoðun kosningalaga verði frumvarp þetta samþykkt.

Ljóst er að stuðningur við tillöguna um að landið verði eitt kjördæmi hefur aukist umtalsvert hin síðari ár. Æ fleiri þingmenn úr öllum stjórnmalaflokkum hafa lýst yfir stuðningi við það fyrirkomulag kosninga. Í því ljósi vænta flutningsmenn víðtæks stuðnings við frumvarpið en mikilvægt er að ná þverpólitískri samtöðu um slíkt grundvallarmál í lýðræði landsins.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að 1. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar um fjölda þingmanna og hvernig kosningu þeirra skuli háttáð verði óbreytt en að í stað 2.–6. mgr. komi tvær nýjar málsgreinar.

Lögð er til sú breyting í 2. mgr. að landið verði eitt kjördæmi í stað sex kjördæma. Núverandi skipan mála þykir draga úr samkennd þjóðfélagsins og styðja gæslu sérhagsmuna á kostnað heildarhagsmuna. Með því að gera landið að einu kjördæmi næst fullkominn jöfnuður milli kjósenda þannig og um leið mannréttinda, svo að misvægi atkvæða er ekki lengur til staðar. Að sama skapi fengju stjórnmalaflokkar þann þingmannafjölda sem atkvæði þeim greidd segja til um og jafnframt yrði kosningakerfið einfalt og auðskilið.

Í 3. mgr. er lagt til að í lögum um kosningar til Alþingis skuli kveðið á um úthlutun þingsæta og þess gætt að hver samtök fái þingmannatölu í samræmi við heildaratkvæðatölu sína. Hér miða flutningsmenn við d'Hondt-regluna sem notuð hefur verið lengst af hér á landi.

Þá er í 3. mgr. lagt til að við úthlutun þingsæta komi þau stjórnmalasamtök ein til álita sem hlotið hafa minnst þrjú af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu. Ákvæði þetta tengist því markmiði að þing verði að vera starfhæft. Margir smáir flokkar gætu gert stjórn landsins erfiða. Til þess að ná framangreindu markmiði er því lagt til að settar verði kröfur um ákveðið lágmarksfylgi, svokallaðan þröskuld, þannig að þeir flokkar sem ekki ná þessum þröskuldi fái ekki fulltrúa á Alþingi. Ef engir þröskuldar væru dygðu rösklega 1,5% atkvæða til þess

að fá mann kjörinn, þ.e. um 2.800 atkvæði. Sú tala gæti hins vegar lækkað eitthvað ef framboð væru mörg. Með 3% þröskuldi yrði þetta lágmark nú rúmlega 5.000 atkvæði og nægði það til að koma tveimur til þremur þingmönnum að, allt eftir því hvernig atkvæði skiptust að öðru leyti. Þröskuldar þessir eru alþekkt fyrirbæri víða um lönd þótt mjög sé misjafnt hversu háir þeir eru. Það er mat flutningsmanna að með þessu sé ekki girt fyrir að sjónarmið minni hluta fái notið sín.

Grundvallaratriðið er að með því að gera landið að einu kjördæmi og öll atkvæði kosningarbærra landsmanna jafn þung er stigið stórt skref í mannréttindum á Íslandi. Engin haldbær rök eru fyrir því að vægi atkvæða sé misjafnt eftir búsetu fólks. Aðrar leiðir en kosningarkerfið eru miklu eðlilegri til þess að bæta stöðu einstakra byggða til búsetu í þeim. Því telja flutningsmenn málsins tímabært og áríðandi að ráðast í þessar breytingar á stjórnarskrá landsins þannig að breytingar þessar taki sem fyrst gildi.