

## Frumvarp til stjórnarskipunarlaga

um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, með síðari breytingum.

Flm.: Guðmundur Árni Stefánsson, Össur Skarphéðinsson, Ásta R. Jóhannesdóttir, Bryndís Hlökkversdóttir, Einar Már Sigurðarson, Anna Kristín Gunnarsdóttir, Björgvin G. Sigurðsson, Guðrún Ögmundsdóttir, Helgi Hjörvar, Jóhann Ársælsson, Jóhanna Sigurðardóttir, Jón Gunnarsson, Katrín Júlíusdóttir, Kristján L. Möller, Krístrún Heimisdóttir, Margrét Frimannsdóttir, Mörður Árnason, Rannveig Guðmundsdóttir, Þórunn Sveinbjarnardóttir.

### 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 mála-samtök koma þó ein til álita við úthlutun þingsæta sem hlotið hafa minnst fjögur af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.

### 2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

### Greinargerð.

Í síðustu kosningum til Alþingis, árið 2003, var í fyrsta skipti kosið samkvæmt nýrri kjördæmaskipan. Tilgangur hennar var einkum að einfalda kosningakerfið, draga úr misvægi atkvæða og stækka kjördæmi. Því er ekki að neita að skiptar skoðanir voru um ágæti þeirra tillagna sem leiddu til stjórnarskrárbreytinganna. Sumum fannst of langt gengið til jöfnunar á atkvæðisrétti en öðrum of skammt.

Aðildarflokkar Samfylkingarinnar, þ.e. Alþýðuflokkurinn, Alþýðubandalagið og Samtök um kvennalista, tóku þátt í undirbúningi breytinganna og studdu enn fremur málið þegar það kom formlega til kasta Alþingis, bæði fyrir kosningarnar 1999 og eftir þær. Töldu þessir flokkar að skref í rétta átt væri betri kostur en kyrrstaða.

Á hinn bóginn var það og er ekkert launungarmál að á öllum stigum máls var þeirri skoðun jafnaðarmanna haldið fram að skynsamlegast væri að ganga alla leið til jöfnunar og það yrði best gert með því að landið yrði allt eitt kjördæmi. Í nefnd þeirri sem sett var á laggirnar haustið 1997 og skilaði rúmu ári síðar tillögum sem urðu grundvöllur þeirra breytinga sem síðar urðu lögfestar voru hins vegar sannarlega uppi ólíkar áherslur um leiðir. Sumir vildu einmenningskjördæmi, aðrir hölluðust að mörgum smáum kjördæmum með fáum þingmönnum og enn aðrir vildu að landið allt yrði eitt kjördæmi. Það var aftur á móti sameiginlegt álit fulltrúa allra þeirra flokka sem tóku þátt í nefndarstarfinu að verst yrði ef ekkert sam-

komulag næðist og óbreytt og óréttlát kjördæmaskipan með óviðunandi ójafnvægi atkvæða gildi áfram. Þess vegna náðist sátt um ákveðnar tillögur til úrbóta, skref í rétta átt.

Við meðferð málsins, í umræðum á Alþingi og einnig í kjölfar afgreiðslu Alþingis hafa þær raddir hins vegar ítrekað heyrst að áðurgreindar breytingar verði aðeins tímabundnar. Fljótt þurfi að taka skrefið til fulls og ákveða að landið verði eitt kjördæmi. Þau sjónarmið hafa fengið aukinn stuðning á síðustu árum, eftir að ný kjördæmaskipan varð að veruleika.

Samfylkingin hefur aldrei leynt viðhorfi sínu til kjördæmamálsins. Afstaða hennar er skýr og afdráttarlaus: Landið skal verða eitt kjördæmi. Til að hnykkja á þessu baráttumáli er frumvarp þetta til stjórnarskipunarlaganna lagt fram. Frumvarp sama efnis var lagt fram á 127. og 128. þingi en varð ekki útrætt.

Jafnaðarmenn hafa barist fyrir því að landið verði eitt kjördæmi frá árinu 1927 þegar Héðinn Valdimarsson, fyrrum forustumaður jafnaðarmanna, flutti frumvarp þess efnis. Í greinargerð með frumvarpinu lýsti hann þeirri skoðun sinni að eftir mannréttindakenningum þeim sem þingræðið hvílir á ættu allir fullorðnir menn í landinu að hafa jafnrétti í þessum málum og muni óvíða í síðuðum löndum sveigt svo langt frá því marki sem hér á landi. Að mati Héðins var því reglan einn maður – eitt atkvæði hornsteinn lýðræðisins.

Kostir og gallar einstakra aðferða við kosningar og skipan mála í þeim efnum eru vel flestum kunnir enda hefur umræðan um kjördæmamálið staðið hlélítið 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 heildarhagsmunum 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 aukið flokksræði 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 kosningalögum yrðu fest ákvæði í þá veru. Má þar nefna ákvæði um 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 álitafni ber að fara yfir og ákvarða við nauðsynlega endurskoðun kosningalaganna 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.

Ef frumvarp þetta fær brautargengi er þó ljóst að kosið verður samkvæmt núverandi skipan í næstu kosningum en að þeim afloknum og eftir staðfestingu nýs þings tæki hin nýja skipan mála við í þeim kosningum sem þá færu í hönd, í síðasta lagi vorið 2007.

Í 1. gr. frumvarpsins er lagt til að 1. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar um fjölda þingmanna og hvernig kosningu þeirra skuli háttað 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 eða sjö 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 að misvægi atkvæða og um leið mannréttinda er ekki lengur til staðar. Að sama skapi fengju stjórnsmálaflokkar 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 stjórnsmálasamtök ein til álita sem hlotið hafa minnst fjögur 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 4% þröskuldi yrði þetta lágmark nú rúmlega 7.000 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.