

Minnisblað frá ÓPH 2. október 2020

Kjósendur 2017 eftir kjördæmum. Fjöldi þingsæta eftir kjördæmum.

Kjördæmi	Á kjörskrá 2017	Prósentur	Fjöldi þingsæta	Prósentur
NV	21.521	8,7%	8	12,7%
NA	29.620	11,9%	10	15,9%
Su	36.143	14,5%	10	15,9%
SV	69.544	28,0%	13	20,6%
RS	45.584	18,3%	11	17,5%
RN	46.073	18,5%	11	17,5%
Alls	248.485	99,9%	63	100,1%
Landsbyggðir	87.284	35,1%	28	44,5%
Höfuðb. svæði	161.201	64,8%	35	55,6%

Heimildir: Vefur Hagstofunnar. Lög um kosningar til Alþingis.

Stjórnarskrá:

Með stjórnarskrárbreytingum 1999 voru ákvæði um kosningakerfið gerð mun opnari en áður – og löggjafanum þannig gefið meira svigrúm til breytinga með venjulegum lögum. Frá 1934 höfðu flest smáatriði kosningakerfisins verið negld niður í stjórnarskrá.

Helstu atriði sem nú eru naðlföst í stjórnarskrá:

63 þingmenn – sex eða sjö kjördæmi – hlutfallskosning (regla d'Hondt).

Amk. sex þingsæti í hverju kjördæmi. Annars ákveðið í lögum. (Lágmark $6 \times 6 = 36$ kjördæmasæti).

Jöfnunarsæti skulu fest í kjördæmum með lögum til að tryggja jöfnuð milli flokka. 5% þröskuldur. (Hámark 27 jöfnunarsæti).

Ekki meira en 2-faldur munur á fjölda kjósenda á þingmann eftir kjördæmum. Skylt að færa þingsæti ef slíkur munur kemur fram – og það hefur ítrekað verið gert. Ekkert bannar meirihluta þings þó að færa fleiri þingsæti til þess að ná meiri jafnvægi atkvæða eftir kjördæmum.

Í 31. gr. stjórnarskrárinnar stendur: „Breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi“.

Í 129 gr. kosningalaga stendur: „Ákvæðum 6. gr. um kjördæmamörk og ákvæðum 107. gr. – 108 gr. um úthlutun þingsæta verður ekki breytt nema með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi, sbr. 6. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar.“

6. gr. kosningalaga fjallar um kjördæmamörk og hvaða sveitarfélög heyri hverju kjördæmi til. 107 gr. fjallar um notkun reglu d'Hondt við úthlutun kjördæmasæta. 108 gr. fjallar um úthlutun jöfnunarsæta, m.a. 5% þröskuld og reglu d'Hondt. Breytingar á þessum greinum þarfnast því *samþykkis 2/3 Alþingis*.

Í 8. gr. kosningalaga er ákveðinn fjöldi kjördæmissæta og jöfnunarsæta í hverju kjördæmi. *Þeim fjölda er því hægt að breyta með einföldum meirihluta á Alþingi.*

Misvægi atkvæða:

Misvægi atkvæða hefur einkennt íslensk kosningakerfi allt frá upphafi. (Sjá ÓÞH: „The Icelandic Electoral System 1844-1999“, í Grofman og Lijphart, *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*, Agathon Press, New York, 2002, bls. 101-166).

Misvægið hefur verið af tvennum toga:

Í fyrra lagi misvægi eftir flokkum. Það var lengi gríðarmikið. 1933 fékk Framsóknarflokkur yfir helming þeirra þingmanna sem kjörnir voru, en ríflega þriðjung atkvæða á landsvísu.

Breytingar á kosningakerfinu á 20. öld miðuðu að því að minnka misvægi milli flokka. Það tókst þó ekki til fulls fyrr en 1987. Frá 1987-2009 var ekkert misvægi milli flokka (en 5% þröskuldur útilokaði smáflokka frá þingsetu).

Síðan 2009 hefur ekki tekist að ná jafnvægi milli flokka, þrátt fyrir skýran vilja til þess í gildandi stjórnarskrá. Kosningalög hafa ekki verið leiðrétt í samræmi við þennan vilja.

2013 fékk B einn „aukamann“ miðað við atkvæðatölu. Sömuleiðis D 2016 og B 2017.

Í greinargerðum Þorkels Helgasonar kemur fram, að í öll þrjú skiptin hefði dugað að gera eitt kjördæmasæti, sem B eða D fengu, að jöfnunarsæti (*Greining á úrslitum þingkosninga og úthlutun þingsæta á þessari öld*, sjá thorkellhelgason.is)

Einfaldur meirihluti á Alþingi getur fjölgað jöfnunarsætum, þannig að fjöldi þeirra tryggði jafnvægi milli flokka. Rétt væri að láta gera útreikninga á því hversu mörgum jöfnunarsætum þyrfti að bæta við til að jafnvægi náist nokkuð örugglega til einhverrar frambúðar.

Í síðara lagi misvægi eftir búsetu. Í breytingum á kosningakerfinu á 20. öld var gífurlegu misvægi eftir búsetu viðhaldið þegar misvægi eftir flokkum var leiðrétt. 2003 var misvægi eftir búsetu minnkað, en er enn miklu meira en í flestum nágrannalöndum. 2017 bjuggu 35% kjósenda á landsbyggðunum, en þeir kusu 45% þingmanna, eins og fram kemur í töflu.

(Ath. að það er afar frumstæður tölfræðilegur mælikvarði að bera einungis saman atkvæði per þingmann í þeim kjördæmum þar sem þessi tala er hæst og lægst, en það hefur iðulega verið gert í greinargerðum um kosningalög – og rataði inn í stjórnarskrá 1999. Slíkur mælikvarði greinir ekki *kerfisbundna* mismunun milli landsvæða, eins og hér ríkir. Fyrir heildina skiptir t.d. litlu þó fylkið Finnmörk í Noregi hafi einhverja „aukaþingmenn“, eða að miklu færri kjósendur séu á bak við þingmann Hjaltlandseyja og nágrennis en aðra þingmenn í Bretlandi).

Vilji meirihluti Alþingis minnka eða afnema misvægi eftir búsetu má gera það með því að færa þingsæti milli kjördæma með lagasetningu. Sýnist í fljótu braði að hægt væri að ná býsna góðu jafnvægi með því að fækka þingmönnum um tvo í NV-kjördæmi og í NA-kjördæmi. Öll fjögur sætin flyttust í SV-kjördæmi.

Einfaldur meirihluti Alþingis gæti gert slíka breytingu. Hafa ber þó í huga, að skv. 31. gr. stjórnarskrár skulu amk. sex kjördæmasæti vera í hverju kjördæmi.

VIÐAUKI

FREKARI JÖFNUN MED ALMENNUM LÖGUM?

Í grein, sem Ólafur Þ. Harðarson (2003) skrifar í Úlfjót, bendir hann á að sá meirihluti þingmanna, sem nú kemur af höfuðborgarsvæðinu, gæti með einfaldri lagabreytingu jafnað atkvæðisrétt landsmanna að fullu. Hann segir:

Til þess að auðvelda frekari breytingar á kosningakerfinu var ákveðið með stjórnarskrárbreytingunni 1999 að færa tiltekin ákvæði úr stjórnarskrá í kosningalög, en í hrossakaupum um kosningakerfið 1933-34 höfðu mörg smáatriði kerfisins verið bundin í stjórnarskrá, þannig að flestar breytingar á kosningakerfi eftir það kölluðu á stjórnarskrárbreytingu. Á móti kom ný regla 1999 um að 2/3 atkvæða þyrfti til að breyta sumum ákvæðum kosningalaga á Alþingi. Svigrúm hins nýja þingmeirihluta suðvesturhornisins til breytinga með einfaldri lagasetningu í andstöðu við landsbyggðarmenn var þannig takmarkað.

Það vekur þó sérstaka athygli að samkvæmt kosningalögum tekur þetta ákvæði um aukinn meirihluta ekki til misvægis atkvæða eftir búsetu. Í 31. gr. stjórnarskrárinnar segir að kjördæmi skuli vera 6-7 og að í hverju kjördæmi skuli vera a.m.k. sex þingmenn. Þá segir að til þess að breyta lögum um kjördæmamörk og tilhögun á úthlutun þingsæta þurfi 2/3 atkvæða á Alþingi. Í 129. gr. kosningalaga er nánar skilgreint að þessi regla stjórnarskrárinnar um aukinn meirihluta eigi við um 6. gr. kosningalaga (um kjördæmamörk), um 107. gr. (d'Hondt-reglan um úthlutun kjördæmasæta) og um 108. gr. (reglur um úthlutun jöfnunarsæta). Fjöldi þingsæta í kjördæmi er hins vegar ákveðinn í 8. gr. kosningalaga og ætti því einfaldur meirihluti á Alþingi að geta fækkað þingmönnum hvers kjördæmis niður í allt að sex, hinu stjórnarskrárbundna lágmarki. Hinn nýi meirihluti þingmanna,

sem nú kemur úr Reykjavíkurborg kjördæmunum tveimur og „kraganum“ getur því jafnað atkvæðisrétt landsmanna til fullnustu með einfaldri lagabreytingu ef hann svo kys! Róttækasta breytingin í nýja kosningakerfinu er kannski sú, að nú stendur þessi einfalda leið til fullrar jöfnunar opin.