

Alþingi  
B.t. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

23. október 2023  
Tilvísun: LKS2023100006/0.3.1

**Efni: Umsögn landskjörstjórnar um frumvarp til laga um breytingu á kosningalögum, nr. 112/2021 (jöfnun atkvæðavægis), 6. mál.**

Landskjörstjórn vísar til erindis stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis dags. 10. október sl., þar sem frumvarp til laga um breytingu á kosningalögum nr. 112/2021, þingskjal 6 – 6. mál er sent til umsagnar. Frumvarp til laga um sama efni var lagt fram á Alþingi á 153. löggjafarþingi 2022-2023 og verður annað ekki greint en að þetta frumvarp sem lagt er fram núna á 154. löggjafarþingi sé samhljóða því frumvarpi sem lagt var fram á 153. löggjafarþingi.

Landskjörstjórn er samkvæmt 1. mgr. 12. gr. kosningalaga nr. 112/2021 sjálfstæð stjórnarsýslunefnd sem hefur yfirumsjón með framkvæmd kosninga og annast framkvæmd laganna og hér fer á eftir umsögn landskjörstjórnar við frumvarpið.

Samkvæmt frumvarpinu er meginmarkmið þess að jafna vægi atkvæða á milli kjördæma sem mest og jafnframt tryggja eftir því sem framast er unnt að samræmis sé gætt með þingmannatölu og atkvæðafylgi hverra stjórnmalasamtaka líkt og kveðið er á um í 4. mgr. 31. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Í frumvarpinu er lagt til að eftir hverjar þingkosningar beri landskjörstjórn að ákvarða hvernig þingsæti skiptast á milli kjördæma, svo og innbyrðis skiptingu þingsæta sem kjördæmis- og jöfnunarsæta. Verði frumvarpið að lögum leiðir það til þess að jöfnunarsætum fjölgar úr níu í 27. Þannig er gert ráð fyrir að hvert kjördæmi hljóti sex kjördæmissæti í samræmi við ákvæði 3. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar. Þingsæti verði því áfram 63 og myndu þau skiptast í 36 kjördæmissæti og 27 jöfnunarsæti.

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. nógildandi kosningalaga ber landskjörstjórn eftir hverjar alþingiskosningar að reikna út hvort kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum skv. 2. mgr. 9. gr., séu helmingi færri í einu kjördæmi en kjósendur að baki hverju þingsæti í einhverju öðru kjördæmi, miðað við kjörskrá í nýafstöðnum kosningum, sbr. 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar. Samkvæmt 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar hefur landskjörstjórn það hlutverk að kanna misvægi á fjölda kjósenda á kjörskrá að baki hverju þingsæti og ef það misvægi er meira en tveir þá ber landskjörstjórn að breyta fjölda þingsæta í kjördæmum í því skyni að draga úr þeim mun.

Að mati landskjörstjórnar er aðferðafræðin sem lýst er í frumvarpinu skýr og engar tæknilegar hindranir í að framkvæma hana. Útfærslan sem lögð er til í frumvarpinu tryggir áfram að misvægið geti aldrei orðið meira en tveir án þess að landskjörstjórn geri breytingar á fjölda þingsæta í kjördæmum. Frumvarpið gengur á hinn bóginn mun lengra í að jafna vægi atkvæða en lágmarkskrafa stjórnarskrárinnar mælir fyrir um.

Landskjörstjórn vill vekja sérstaka athygli á þeim áhrifum sem frumvarpið kann að hafa á landfræðileg mörk Reykjavíkurkjördæmanna tveggja. Landskjörstjórn ber að ákveða landfræðileg mörk kjördæma í

Reykjavík sbr. 1. mgr. 8. gr. kosningalaga, en landfræðileg mörk allra annarra kjördæma eru ákveðin með lögum, sbr. 2. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar og 7. gr. kosningalaga.

Mörk Reykjavíkurkjördæmanna skulu miðuð við að kjósendur í hvoru kjördæmi um sig að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum, séu nokkurn veginn jafnmargir og gæta skal þess, eftir því sem kostur er, að hvort kjördæmi sé sem samfelldust heild, sbr. 8. gr. kosningalaga. Nánari útfærsla er alfarið á valdi landskjörstjórnar. Ákvæði gildandi kosningalaga geta leitt til þess að það verði ekki jafnmörg þingsæti í Reykjavíkurkjördæmunum tveimur og myndi það hafa í för með sér að landskjörstjórn sem er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd yrði að taka ákvörðun um að breyta landfræðilegum mörkum Reykjavíkurkjördæmanna til að uppfylla ákvæði 8. gr. kosningalaganna. Miðað við núgildandi kosningalög og fyrirsjáanlegar breytingar á íbúafjölda í kjördæmum er það þó mjög hægfara ferli.

Landskjörstjórn bendir á að verði reikniregla frumvarpsins að lögum eru mun meiri líkur á því að fjöldi þingsæta í Reykjavíkurkjördæmunum verði ekki jafn og að sú skekkja geti undið upp á sig. Samkvæmt ákvæðum frumvarpsins er ekki verið að breyta því hlutverki landskjörstjórnar að ákveða mörk Reykjavíkurkjördæmanna. Tillaga frumvarpsins felur í sér að hreyfing á jöfnunarsætum á milli kjördæma verður kvikari sem getur leitt til þess að upp komi sú staða að landskjörstjórn þurfi að gera tiltölulega miklar breytingar á landfræðilegum mörkum Reykjavíkurkjördæmanna. Vill landskjörstjórn benda á að rétt kunní að vera að endurskoða þá reglu að stjórnarsýslunefnd sé falið svo viðamikil hlutverk að ákveða landfræðileg mörk tveggja kjördæma án skýrra lagafyrirmæla.

Þá vill landskjörstjórn taka fram að við núverandi fyrirkomulag eru mörkin að mörgu leyti byggð á ákveðinni hefð eða aðferðafræði. Yrði tillaga frumvarpsins að lögum er fyrirsjáanlegt að svigrúmið við að ákvarða landfræðileg mörk þessara tveggja kjördæma gæti því orðið mun meira heldur en nú er, t.d. væri ekki lengur um að ræða að færa eina götu á milli kjördæma heldur jafnvel heilt hverfi. Við síðustu alþingiskosningar var fjöldi kjósenda að baki hverju þingsæti í hvoru Reykjavíkurkjördæmi tæpir 4.200 kjósendur. Er það sá fjöldi sem, miðað við núverandi fjölda kjósenda í Reykjavík, mætti ætla að þyrfti að flytja á milli kjördæma ef fjöldi þingsæta yrði ójafn. Bendir landskjörstjórn á að rétt kunní að vera að svo viðamiklar breytingar á kjördæmaskipan séu ákveðnar af Alþingi með lögum frekar en að stjórnarsýslunefnd sé falið slíkt vald sem haft getur bein áhrif á úrslit kosninga.

Landskjörstjórn bendir á tvær leiðir sem koma til greina til þess að koma til móts við framangreind sjónarmið. Annars vegar að kveða í frumvarpinu á um að þingsæti í Reykjavíkurkjördæmunum skuli vera jafnmörg. Hins vegar að kveða svo á um að komi sú staða upp að þingsæti í Reykjavíkurkjördæmunum verði mismörg, þá skuli Alþingi ákveða mörkin á milli kjördæmanna tveggja með lögum.

Sé þess óskað getur landskjörstjórn mætt á fund stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar og útskýrt umsögn þessa frekar.

Vírðingarfyllst,  
f.h. landskjörstjórnar

  
Ástríður Jóhannesdóttir