

Frumvarp til laga

um breytingu á kosningalögum, nr. 112/2021 (jöfn skipting atkvæða milli stjórnmalasamtaka).

Flm.: Björn Leví Gunnarsson, Andrés Ingi Jónsson,
Arndís Anna Kristínardóttir Gunnarsdóttir, Gísli Rafn Ólafsson,
Halldóra Mogensen, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir.

1. gr.

Orðin „að meðtöldum jöfnunarsætum“ í 1. mgr. 8. gr. laganna falla brott.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

2. mgr. fellur brott.
- Orðin „og 2.“ í 3. mgr. falla brott.

3. gr.

109. gr laganna orðast svo:

Til þess að finna hve margir framboðendur hafa náð kosningu í kjördæmi af hverjum lista skal fara þannig að:

- Finna skal hlutfallslegan atkvæðafjölda hvers framboðslista af gildum atkvæðum í hverju kjördæmi og á öllu landinu, nefnast þær tölur atkvæðahlutfall framboðs á landsvísu og í kjördæmi. Margfalda skal atkvæðahlutfall framboðs á landsvísu með heildarfjölda þingsæta sem í boði eru skv. 9. gr. á landsvísu. Námunda skal útkomuna fyrir hvern framboðslista niður í næstu heilu tölu. Sú tala er fjöldi úthlutaðra kjördæmissæta hvers framboðslista á öllu landinu.
 - Skrá skal, fyrir hvert framboð, hversu hátt hlutfallsgildi var námundað frá hverjum framboðslista í hverju kjördæmi sem námundunarafgang framboðslista.
- Leggja skal saman heildarfjölda þingsæta sem úthlutað hefur verið skv. 1. tölul. til allra framboða og draga þau frá heildarfjölda þingsæta sem kosið er um í öllum kjördæmum. Mismunurinn er fjöldi jöfnunarsæta sem úthluta skal skv. 110. gr.
- Kjördæmissætum er úthlutað til framboðslista á eftirfarandi hátt:
 - Skráð skal niður fyrir hvert kjördæmi hversu hátt hlutfall atkvæða þarf til þess að fá heilt þingsæti í kjördæminu með því að deila með fjölda þingsæta í kjördæminu í 100. Nefnist þetta þingsætishlutfall kjördæmisins.
 - Raða skal framboðslistum úr hverju kjördæmi í stærðarröð í einn lista fyrir allt landið eftir hlutfalli atkvæða sem hvert framboð fékk. Það framboð sem er með hæst hlutfall skal ráðast efst.
 - Úthluta skal fyrsta þingsætinu til þess framboðslista og í því kjördæmi sem er með hæst atkvæðahlutfall í kjördæmi á landsvísu. Að því loknu skal draga þingsætishlutfall þess kjördæmis frá atkvæðahlutfalli framboðsins í viðkomandi kjördæmi sem

fékk úthlutað kjördæmissæti í því kjördæmi. Listanum er svo endurraðað og er þetta endurtekið þangað til öllum kjördæmissætum hefur verið úthlutað til allra framboða í öllum kjördæmum samkvæmt þeim fjölda sem þeim var úthlutað í 1. tölul.

- d. Ef öllum kjördæmissætum hefur verið úthlutað í kjördæmi þar sem úthluta á framboði sæti skal úthluta því kjördæmissæti eins og um jöfnunarsæti væri að ræða skv. 110. gr.

4. gr.

110. gr. laganna orðast svo:

Til þess að finna hve mörg jöfnunarsæti koma í hlut hvers framboðslista skal fyrst taka saman námundunarafgang hvers framboðslista skv. b-lið 1. tölul. 109 gr. í hverju kjördæmi. Einungis þau framboð sem hafa minnst fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu koma til greina þegar jöfnunarsætum er úthlutað skv. 4. mgr. 31. gr. stjórnskipunarlags, nr. 33/1944. Síðan skal jöfnunarsætum úthlutað þannig:

1. Raða skal framboðum upp í röð samkvæmt námundunarafgangi þeirra, þeim framboðslista sem er með mestan námundunarafgang skal úthlutað fyrsta jöfnunarsætinu sem í boði er. Að því loknu fellur námundunarafgangur þess framboðslista niður. Þetta er svo endurtekið þangað til öllum jöfnunarsætum hefur verið úthlutað.
2. Nú eru tveir eða fleiri námundunarafgangar jafnháir þegar að þeim kemur skv. 1. tölul. og skal þá hluta um röð þeirra.
3. Úthluta skal jöfnunarsætum á sama hátt og í 3. tölul. 109. gr.

5. gr.

1. mgr. 111. gr. laganna orðast svo:

Frambjóðendur, sem hljóta jöfnunarsæti, teljast þingmenn þess kjördæmis þar sem þeir eru í framboði.

6. gr.

116. gr. laganna orðast svo:

1. a. Finna skal hlutfallslegan fjölda atkvæða hvers framboðslista með því að deila atkvæðum framboðslistans í heildarfjölda atkvæða allra flokka. Margfalda skal þá hlutfallstölu með fjölda sæta í boði. Námunda skal þá útkomu niður í næstu heilu tölu. Sú tala ákvarðar fjölda sæta hvers framboðslista.
- b. Skrá skal hversu hátt gildi var námundað frá hverjum framboðslista sem námundunarafgangur framboðslista.
2. Ef ekki er búið að úthluta öllum sätum sem eru í boði í 1. tölul. skal afgangssætum úthlutað til þess framboðslista sem er með hæsta skráða námundunarafgang skv. 1. tölul. Við slíka úthlutun fellur afgangsnámundunargildi framboðslista niður. Úthlutun sæta er svo endurtekin samkvæmt þessum tölulíð þar til engin sæti eru lengur í boði.
3. Nú eru tveir eða fleiri námundunarafgangar jafnháir þegar að þeim kemur skv. 2. tölul. og skal þá hluta um röð þeirra.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

Með frumvarpi þessu er hin svokallaða D'Hondt-framkvæmd við úthlutun þingsæta til stjórnálagssamtaka í alþingis- og sveitarstjórnarkosningum afnumin. D'Hondt-aðferðin við úthlutun þingsæta skiptir fulltrúum ójafnt milli flokka og hefur það vandamál ágerst sérstaklega undanfarin ár með fjölgun stjórnálagflokka í framboði til Alþingis. Það er því nauðsynlegt að afnema hana.

Eflitið er til kosninganna 2013, 2016, 2017 og 2021 á landsvísu má sjá að til staðar er viðvarandi munur á hlutfallslegri úthlutun þingsæta til framboðslista og hlutfallslegum atkvæðafjölda þeirra. Mestur var munurinn í kosningunum 2013, en þar fékk Sjálfstæðisflokkurinn tvö þingsæti umfram hlutfallslegan atkvæðafjölda. Framsókn fékk fjögur þingsæti umfram hlutfallslegan atkvæðafjölda og Samfylkingin og Björt framtíð eitt. Dögun, Flokkur heimilanna og Lýðræðisvaktin fengu tveimur færri sæti en þau samtök hefðu hlutfallslega átt að fá og Hægri grænir og Regnboginn einu færri sæti.

Í kosningunum 2016 fékk Sjálfstæðisflokkurinn þrjú sæti umfram hlutfallslegan atkvæðafjölda. Píratar, Framsókn og Viðreisn fengu eitt umframsæti. Flokkur fólksins fékk þremur færri sæti og Björt framtíð, Samfylking, og Dögun fengu einu færri sæti.

Í kosningunum 2017 fékk Framsóknarflokkurinn eitt aukasæti á kostnað Samfylkingarinnar og í kosningunum 2021 fékk Framsókn tvö aukasæti og Sjálfstæðisflokkurinn eitt á kostnað Sósíalístaflakksins.

Flest þessara frávíka sem hér eru talin upp má rekja að miklu leyti til 5% þröskuldsins í 4. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar um jöfnunaratkvæði. Í þessu frumvarpi er lögð til breyting á því hvernig jöfnunarsætum er úthlutað. Hér er lagt til að ekki sé ákveðið fyrir fram hversu mörg jöfnunarsæti eru heldur ráðist það af því hversu mörgum jöfnunarsætum þarf að úthluta hverju sinni í kosningum.

Úthlutunaraðferð.

Þeirri úthlutunaraðferð sem lagt er til að sé beitt samkvæmt þessari breytingu á kosningalögum má lýsa í fáum orðum á þann hátt að fyrst er fundið hversu mörgum þingsætum hver flokkur á rétt á í heildina á landsvísu. Það er gert með einföldum hlutfallsreikningi þar sem atkvæðahlutfall og þingsætahlutfall er lagt að jöfnu yfir allt landið. Þar sem aðeins er hægt að úthluta heilum þingsætum skal hlutfall hvers flokks í þingsætum svo námundað niður. Samtala þeirra er úthlutað þingsæti. Að því loknu skal fundin samtala þeirra brota sem námundað voru frá þingsætunum, og er það þá fjöldi jöfnunarsæta. Samtals er fjöldi þingsæta og fjöldi jöfnunarsæta 63 sbr. 31. gr. stjórnarskrárinnar.

Til glöggvunar má taka dæmi um framboð sem fær 10,2% atkvæða á landsvísu, og ætti þá 10,2% þingsæta samkvæmt hlutfallsreikningi. 10,2% þingsæta eru 6,426 þingsæti. Í því tilfelli er einfaldlega sagt að það framboð fái 6 þingsæti og 0,426 jöfnunarsæti verði þannig afgang. Þegar sambærilegri útteilingu er lokið fyrir öll framboð þá er einhver fjöldi þingsæta eftir sem framboðin eiga mismikið tilkall til. Eitt framboð gæti verið með 5,5 þingsæti og annað 10,2 þingsæti. Eftir að þessi tvö framboð hafa fengið sín 5 þingsæti og 10 þingsæti, þá þarf að úthluta þeim sätum sem ganga af. Við úthlutun jöfnunarsætanna er tekið tillit til þess hvaða framboð á mest tilkall til hvers jöfnunarsætis.

Með beitingu þessarar aðferðar má sjá að niðurstöður alþingiskosninga árið 2021 hefðu til dæmis reiknast þannig að 58 þingsætum yrði úthlutað og 5 jöfnunarsætum. Niðurstöður kosninganna hefðu því verið eins og taflan hér fyrir neðan sýnir:

Flokkur	Kjördæmasæti	Jöfnunarsæti	Þingsæti
Sjálfstæðisflokkurinn	15	0	15
Framsóknarflokkurinn	10	1	11
Vinstrihreyfingin – grænt framboð	7	1	8
Samfylkingin	6	0	6
Flokkur fólksins	5	1	6
Píratar	5	1	6
Viðreisn	5	0	5
Miðflokkurinn	3	0	3
Sósíalístaflokkur Íslands	2	1	3
Frjálslyndi lýðræðisflokkurinn	0	0	0
Ábyrg framtíð	0	0	0
	58	5	63

Þrátt fyrir ofangreinda töflu verður að huga að 4. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar sem kveður á um að jöfnunarsætum megi aðeins úthluta til stjórnmalasamtaka sem hlotið hafi minnst fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu. Þannig kæmi Sósiálistaflokkur Íslands ekki til álita og myndi jöfnunarsæti hans fara til næsta flokks sem ætti rétt á jöfnunarmanni, sem í þessu tilfelli yrði Miðflokkurinn.

Úthlutun þingsæta í kjördæmum er einnig frábrugðin núverandi fyrirkomulagi. Með þessu fyrirkomulagi er sætum úthlutað yfir allt landið í staðinn fyrir að gera það í hverju kjördæmi fyrir sig. Flokkur með það atkvæðahlutfall sem er hæst á landsvísu, fyrir alla flokka og öll kjördæmi, fær fyrst úthlutað þingsæti. Úthlutunin er ekki framkvæmd í hverju kjördæmi fyrir sig heldur koll af kalli, eftir því hvaða flokkur er með hæsta óúthlutaða hlutfall atkvæða. Taka má dæmi um flokk X, sem er með 5% atkvæða í kjördæmi A, 14% atkvæða í kjördæmi B og 4% atkvæða í kjördæmi C. Sá flokkur fengi fyrst úthlutað þingsæti í kjördæmi B. Þetta getur leitt til þess að öllum þingsætum kjördæmis hefur verið úthlutað þegar kemur að því að úthluta þingsætinu til flokks X í kjördæmi A. Í því tilfelli er því þingsæti úthlutað til næsta kjördæmis sem enn er laust þingsæti í fyrir flokk X sem ætti að fá úthlutaðu þingsæti þar.

Sjá eftirfarandi töflu fyrir dæmi um niðurstöður kosninga milli tveggja flokka:

Flokkur (þingsæti)	A	B
NV (7)	40%	60%
NA (10)	55%	45%
S (10)	25%	75%
SV (14)	65%	35%
RN (11)	50%	50%
RS (11)	30%	70%
Samtals (63)	44,17%	55,83%

Niðurstöður þessara kosninga myndu þýða að flokkur A fengi 44,17% þingsæta sem eru 27,8271 þingsæti. B fengi þá 35,1729 þingsæti. Námunnað niður þýðir það 27 og 35 þingsæti

sem samtals eru 62 þingsæti af 63 mögulegum. Það þýðir að eitt þingsæti er jöfnunarþingsæti. Flokkur A fengi það jöfnunarsæti þar sem flokkurinn er með 0,8271 í námundunarafgang en flokkur B bara með 0,1729. Heildarfjöldi þingsæta þessara tveggja flokka yrði því 28 fyrir A og 35 fyrir B.

Þá kemur að því að skipta þessum 28 og 35 þingsætum niður á kjördæmi. Sjá töfluna hér fyrir neðan hvernig það er gert. Þingsætishlutfallið sem þarf til þess að fá þingsæti í hverju kjördæmi er:

Kjördæmi	Þingsætishlutfall
NV	14,286%
NA	10%
S	10%
SV	7,143%
RN	9,09%
RS	9,09%

Fyrsta þingsætinu er úthlutað til flokks B í Suðurlkjördæmi þar sem 75% atkvæðahlutfall er hæsta atkvæðahlutfallið fyrir flokk á landsvísu. Þegar því þingsæti hefur verið úthlutað er þingsætishlutfall Suðurlkjördæmis dregið frá atkvæðahlutfalli flokksins í því kjördæmi ($75\% - 10\% = 65\%$) og taflan uppfærð með með nýrri atkvæðahlutfallstölu í því kjördæmi fyrir þann flokk. Það þýðir að næsta þingsæti er úthlutað til B flokks í Reykjavíkurlkjördæmi suður þar sem það er hæsta hlutfallstalan (70%) í töflunni eftir uppfærslu. Taflan er að nýju uppfærð með því að draga þingsætishlutfall kjördæmisins frá ($70\% - 9,09\% = 60,91\%$). Því næst væri jafnt á milli A í Suðvesturlkjördæmi (65%) og B í Suðurlkjördæmi (65%) og yrði þá að hluta til um röð þess þingsætis. Þetta ferli er svo endurtekið þangað til öllum þingsætum beggja flokka (27 og 35) er úthlutað. Að því loknu er eina jöfnunarsætinu til flokks A úthlutað samkvæmt sama fyrirkomulagi.

Þegar öllum þingsætum kjördæmis hefur verið úthlutað er því kjördæmi einfaldlega sleppt í áframhaldandi úthlutun á þingsætum. Það skiptir þannig ekki máli þó atkvæðahlutfall í því kjördæmi sé hærra en atkvæðahlutfall í einhverju öðru kjördæmi hjá þeim flokki sem á að fá úthlutað þingsæti. Það þingsæti er valið úr þeim kjördæmasætum sem enn á eftir að úthluta.

Kjördæmi.

Þessi úthlutunaraðferð byggist á því að úthluta framboðum ekki fleiri þingsætum en þau eiga að hámarki rétt á miðað við hlutfallslega skiptingu atkvæða á öllu landinu. Núverandi fyrirkomulag við úthlutun þingsæta hyglir stærrí flokkum umfram smærrí og býr þannig til lýðræðislega skekkju. Þetta frumvarp lagar skekkjuna að einhverju leyti, en þó ekki fullkomlega. Það er enn mikill munur á milli kjördæma sem er sérstakt og stærra viðfangsefni að lagfæra. Það krefst breytinga á fjölda kjördæma eða endurskipulagningar á legu kjördæmanna.

Ef hlutfallsskipting þingsæta milli kjördæma væri eins jöfn og hægt væri að hafa hana miðað við fjölda á kjörskrá fyrir kosningarnar 2021 þá væri skipting þingsæta milli kjördæma þessi:

Kjördæmi	Þingsæti
Norðausturkjördæmi	8
Norðvesturkjördæmi	6
Reykjavíkurborg	11
Reykjavíkurborg norður	11
Suðurborg	9
Suðvesturkjördæmi	18

Hér er fjöldi þingsæta í Norðausturkjördæmi og Norðvesturkjördæmi námundaður upp en þingsætafjöldi annarra kjördæma námundaður niður. Rökkin fyrir því eru þau sömu og notuð eru við það úthlutunarkerfi sem er lagt til í þessu frumvarpi. Minna munar í Norðvestur- og Norðausturkjördæmi að ná heilu þingsæti en í hinum kjördæmunum, en annars væru 7 þingsæti í Norðausturkjördæmi og 5 í Norðvesturkjördæmi. Heildartala þingsæta væri þá einungis 61 og það væri mun ósanngjarnara að setja þau þingsæti í eitthvert hinna kjördæmanna þar sem þau eru fjarri því að ná upp í næstu heilu tölu þingsæta.