

Reykjavík 4. október 2020.

Til forseta Alþingis.

Umsögn um tillögur starfshóps um endurskoðun kosningalaga, lokaútgáfu 9. september 2020.

Að beiðni forseta Alþingis hefur undirritaður farið vandlega yfir frumvarp og greinargerð starfshóps um endurskoðun kosningalaga.

Í stuttu máli er frumvarpið til stórfelldra bóta. Undirritaður er að vísu ekki sérfróður um ýmis tæknileg úfærsluatriði um framkvæmd kosninga, en rak ekki augu í neitt athugavert þar. Sama gildir um rafræna kjörskrá og ýmis lagatæknileg atriði.

Flest önnur atriði frumvarpsins falla hins vegar undir fræðilegt sérsvið undirritaðs, sem hefur fylgst grannt með kosningum og staðið fyrir umfangsmiklum kosningarannsóknnum í öllum Alþingiskosningum síðan 1983. Honum sýnist að öll helstu nýmæli og einfaldanir séu til mikilla bóta. Greinargerð með frumvarpinu er einkar upplýsandi og vel samin. Í greinargerð er fjallað um ýmis álitamál – og í öllum tilvikum virðist starfshópurinn hafa komist að skynsamlegri niðurstöðu, sem taka má undir.

Starfshópurinn telur hins vegar að breytingar á 8. gr. núverandi laga (9. gr. í frumvarpi) hafi fallið utan starfssviðs hans (bls. 46). Rétt er þó að benda á, að þessari grein er nauðsynlegt að breyta ef Alþingi vill sinna stjórnarskrárlegri skyldu sinni. Í 31. gr. stjórnarskrár er fjallað um jöfnunarsæti sem úthlutað skal „til jöfnunar milli stjórnmalasamtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu sína.“ Jöfnunarsætum skal þó einungis úthluta til samtaka sem hafa fengið 5% atkvæða á landsvísu.

Ákvæði 8. gr. núverandi kosningalaga um fjölda þingsæta í hverju kjördæmi og fjölda jöfnunarmanna *nægðil til að tryggja fullan jöfnuð milli flokka* – í samræmi við stjórnarskrá í öllum kosningum 1987 til 2009.

Í síðustu þrennum kosningum, 2013, 2016 og 2017, tókst ekki að ná þessu skýra markmiði stjórnarskrárinnar. Í öllum tilvikum fékk einn flokkur „aukamann“ – einn þingmann umfram það sem honum bar. Ástæðan var of fá jöfnunarsæti. Síðan 1999 getur Alþingi fjölgað jöfnunarsætum með breytingum á 8. gr. núverandi laga – með einföldum meirihluta (sbr. 129 gr. núverandi kosningalaga, 142. gr. frumvarpsdraga). Stjórnarskrárþreyingin 1999 átti einmitt að gera Alþingi kleift að bregðast við vanda af þessu tagi án þess að breyta þyrfti stjórnarskrá. Alþingi ber því skylda til að sjá um að útfærsla kosningalaga tryggi það *jafna vægi milli flokka* sem stjórnarskráin gerir ráð fyrir. Lög eiga að vera í samræmi við ákvæði stjórnarskrár.

Reyndar má einnig benda á, að Alþingi getur líka – ef það vill – *jafnað atkvæðavægi milli kjördæma* nánast til fulls með breytingum á núverandi 8. gr. kosningalaga (með því að flytja þingsæti milli kjördæma, en virða þó ákvæði stjórnarskrár um lágmarksfjölda þingmanna í kjördæmum). Stjórnarskrá gerir kröfu um að þingmenn færist milli kjördæma ef misvægi verður tvöfalt milli einhverra kjördæma. Hún leyfir sum sé *tiltekið misvægi milli kjördæma*. En standi vilji þingsins til þess að draga meira úr misvægi milli kjördæma virðist það hafa fulla heimild til þess. Um þetta er frekar fjallað í Minnisblaði og Viðauka, sem fylgja þessari umsögn.

Þá má nefna, að frumvarpið gerir ráð fyrir að d'Hondt reglan verði áfram notuð við úthlutun sæta í alþingiskosningum og í sveitarstjórnarkosningum. Sú regla hefur þann galla, að hún hyglir sérstaklega stórum flokkum þegar fáir fulltrúar eru kjörnir.

Þetta kemur lítt að sök við úthlutun þingsæta þegar á heildina er litið. Reglan tryggir býsna vel jöfnuð milli flokka þegar 63 sætum er úthlutað (eins og reyndin varð frá 1987-2009). En til þess þarf fjöldi jöfnunarsætanna vera nægur.

Í sveitarstjórnnum eru fulltrúar hins vegar færri. Þar hefur það iðulega gerst, að minnihluti atkvæða hefur gefið stærsta flokknum hreinan meirihluta. Um þetta er fjallað í greininni „Hvenær verður minnihluti atkvæða að meirihluta fulltrúa? Tengslin milli atkvæðahlutfalls og stjórnarmeirihluta í skoðanakönnunum og í bæjarstjórnarkosningum 1930-2002“ eftir Ólaf Þ. Harðarson og Indriða H. Indriðason (*Stjórnmal og stjórnsýsla*, 1. tbl. 1. árg. 2005). *Tafla 5* í þeirri grein sýnir öll dæmi um það þegar minnihluti atkvæða tryggði hreinan meirihluta fulltrúa í bæjarstjórnnum 1930-2002. Þessi dæmi reyndust 35 og listarnir höfðu fengið 44,2% til 49,95% atkvæða. En tilvikin hefðu verið sjö ef regla St.Lague hefði verið notuð í staðinn fyrir reglu d'Hondt (og fyrsta deilitala verið 1 – tilvikin hefðu verið 10 ef fyrsta deilitala hefði verið 1,4). Full ástæða virðist til að huga að þessu við endurskoðun kosningalaga.

Almennt er ekki heppilegt að menn séu dómarar í sjálfs síns sök. Í þessu frumvarpi er dregið úr úrskurðum pólitískra aðila um framkvæmd kosninga. Áfram hefur Alþingi þó mikilvægt úrskurðarvald um niðurstöður kosninga, enda er það stjórnarskrá bundið. Slíkt getur haft óheppilegar afleiðingar. Fróðlegt dæmi þar um er afgreiðsla Alþingis á „atkvæðakaupamáli“ Gunnars Thoroddsens eftir haustkosningar í Snæfellsnessýslu 1942, en um það er rækilega fjallað í ævisögu Gunnars eftir Guðna Th. Jóhannesson (Reykjavík, JPV útgáfa 2010, bls. 175-181).

Að endingu skulu nefnd nokkur atriði sem undirritaður telur vera til mikilla bóta í frumvarpinu. Upptalningin er engan vegin tæmandi.

1. Í 1. gr. frumvarpsins er markmiði laganna lýst. Það er vel til fundið og undirstrikar almennan tilgang laganna og mikilvægi lýðræðisins.
2. Mikilvægt er að fella eldri kosningalög í einn bálk; það röklegt, einfaldar og skýrir – og minnkar líkur á mistökum við framkvæmd.
3. Einföldun á kerfi kjörstjórna er mjög til bóta.
4. Afar mikilvægt að gera landskjörstjórn að sjálfstæðri stjórnsýslunefnd, sem ekki lýtur boðvaldi ráðherra. Sjálf skipan nefndarinnar undirstrikar sjálfstæði hennar. Þessi tilhögun er afar vel rökstudd í greinargerð og útskýrt hvers vegna hún er talin betri en aðrir valkostir (bls. 36-40).
5. Aukið hlutverk landskjörstjórnar, m.a. um ráðgjöf við stjórnvöld, samskipti við erlenda aðila, kosningarannsóknir og fræðslu og upplýsingar skiptir miklu máli. Útfæra þarf hvernig upplýsingagjöf til almennings (í gegn um fjölmiðla) fer fram við talningu á kosninganótt. Slík útlitun þarf ekki að vera í lögum í neinum smáatriðum.
6. Aukinn kostnaður við landskjörstjórn virðist líttill ef hann er borin saman við mikilvægi stofnunarinnar til að efla skilvirkara lýðræði og kosningar.
7. Úrskurðarnefnd kosningamála virðist góð lausn. Tilhögun við skipan nefndarinnar styrkir sjálfstæði hennar.
8. Breytingar á kjördögum og framboðsfresti eru bersýnilega til bóta.
9. Skýrari ákvæði um aðkomu stjórnmalasamtaka og umboðsmanna að framkvæmd kosninga eru mikilvæg.

10. Rýmkun ákvæða um utankjörfundarstaði er afar mikilvæg, m.a. ákvæði um hreyfanlega kjörstaði. Ekki síst í ljósi minnkandi kjörsóknar.
11. Ákvæði um póstatkvæði erlendis er góð nýjung. Sömu leiðis skýr ákvæði um kosningarétt þeirra sem búa erlendis.
12. Eðlilegt er að þeir sem kosið hafa utan kjörfundar geti ekki kosið aftur á kjördag, einkum þar sem framboðslistar liggja fyrir áður en utankjörfundaratkvæðagreiðsla hefst. Dregur lítt úr rétti kjósenda, en einfaldar framkvæmd kosninga og talningu.
13. Rýmri ákvæði um aðstoð við atkvæðagreiðslu eru í takt við breytt viðhorf til fatlaðra.
14. Talning atkvæða eftir sveitarfélögum er mikil framför. Einfaldar og flýttir fyrir talningu og úrslit verða ljós mun fyrr. Engin gild rök virðast fyrir því að telja eftir kjördæmum eins og gert hefur verið.
15. Mikilvægt er að unnt sé að telja utankjörfundaratkvæði á kjördag. Hingað til hefur talning þeirra seinkað því að úrslit verði ljós.
16. Hingað til hafa tölur um kjörsókn ekki legið fyrir fyrr en í lok talningar. Nú ættu þær að geta legið fyrir nánast í upphafi talningar, kjósendum til upplýsingar. Gefur auk þess færi á að ræða mikilvægi kjörsóknar snemma í kosningavökum sjónvarpsstöðva.
17. Mikilvægt er að flokkun og talning atkvæða í lokuðu rými áður en kjörfundi lýkur verður nú ótvírætt leyfileg. Minnkar bið kjósenda eftir úrslitum.
18. Mikilvægt er að nú verður unnt að greina kjörsókn eftir aldri og kyni með einföldum hætti.
19. Ákvæði um kosningaefirlit eru til bóta.
20. Lofsvert er að margar ábendingar ÖSE hafa verið teknar til greina við samningu frumvarpsins. En benda má á, að ÖSE hefur líka gert athugasemdir við misvægi atkvæða á Íslandi.

Hér er ekki talin ástæða til að rökstyðja ítarlega ofangreinda punkta, enda má finna vandaðan rökstuðning í greinargerð. Undirritaður er að sjálfsögðu reiðubúinn til að rökstyðja einstök atriði frekar, æski forseti Alþingis eða aðrir þess.

Dr. Ólafur Þ. Harðarson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands

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 naglföst 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 ÓPH: „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.