

# Umsögn til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um frumvarp til laga um breytingu á kosningalögum, nr. 112/2021 (jöfnun atkvæðavægis), 14. mál

*Ólafur Þ. Harðarson, prófessor emerítus í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands*

Frumvarpið leitast við að ná tveimur markmiðum: 1) að jafna vægi atkvæða milli stjórnmálaflokka, 2) að jafna vægi atkvæða eftir búsetu. Hvoru tveggja virðist takast – þó aðrar útfærslur séu auðvitað mögulegar.

## *Misvægi eftir flokkum*

Síðan 1987 hefur enginn opinber ágreiningur verið milli stjórnmálaflokkanna um jafnt vægi atkvæða milli flokka. Þetta er skýrt markmið í 31. gr. stjórnarskrárinnar.<sup>1</sup> Frá 1987-2009 tókst að ná þessu markmiði í öllum Alþingiskosningum (miðað við reglu D'Hondts). Í fernum síðustu kosningum (2013, 2016, 2017, 2021) hefur markmiðið hins vegar ekki náðst – einn flokkur hefur alltaf fengið einum þingmanni of mikið miðað við atkvæðatölu. Eftir kosningarnar 2016 var mynduð ríkisstjórn sem byggði á minnsta meirihluta (32 þingmönnum), en einn stjórnarflokkanna hafði þá fengið einum þingmanni fleira en fylgi hans á landsvísu sagði til um. Þrátt fyrir stjórnarskrárákvæðið hefur Alþingi ekki gert nauðsynlegar breytingar á kosningalögum. Þetta frumvarp tryggir jafnt vægi atkvæða milli flokka. Slík breyting er afar nauðsynleg.

## *Misvægi eftir búsetu*

Frumvarpið tryggir líka nánast fullan jöfnuð eftir búsetu. Frá upphafi endurreists Alþingis 1845 hefur verið deilt um slíkan jöfnuð. Á 20. öld leiddu tíðar breytingar á kosningakerfinu til þess að jöfnuður milli flokka jókst í skrefum og náðist að fullu 1987, en gríðarlegu misvægi eftir búsetu var við haldið. Í fyrstu kosningum til Alþingis 1844 voru kjósendur í sex fjölmennustu einmenningskjördæmunum 10-13 sinnum fleiri en í því fámennasta. Í sumarkosningum 1959 var mesti munur á vægi atkvæða eftir kjördæmum 1:19,2. Í haustkosningum 1959 (eftir kjördæmabreytingu) var munurinn kominn niður í 1:2,92 – en 1979 var hann orðinn 1: 4,80. Með stjórnarskrárþreyingu 1999 var ákveðið að misvægi atkvæða eftir búsetu skyldi ávallt vera minna en 1:2.<sup>2</sup>

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að Feneyjanefnd Evrópuráðsins hafi gefið út reglur um góða starfshætti í kosningamálum árið 2002. Þar sé kveðið á um að misvægi atkvæða milli kjördæma megi ekki vera meira en 10% og alls ekki yfir 15% nema við sérstakar aðstæður. Hér er þessi munur allt að 100%. Íslendingar eiga langt í land með að ná þeim jöfnuði atkvæðavægis eftir búsetu sem þykir boðlegur í Evrópu. Við höfum ekki fylgt þeirri

---

<sup>1</sup> „Öðrum þingsætum en kjördæmissætum skal ráðstafa í kjördæmi og úthluta þeim til jöfnunar milli stjórnmálasamtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu sína. Þau stjórnmálasamtök koma þó ein til álita við úthlutun jöfnunarsæta sem hlotið hafa minnst fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.“

<sup>2</sup> Ólafur Þ. Harðarson (2002). „The Icelandic Electoral System 1844-1999“ í B. Grofman og A. Lijphart (ritstj.) *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*, New York: Agathon Press, bls. 101-166.

þróun í þessu efni sem hefur verið ráðandi í Evrópu síðustu 100 árin. Það er löngu kominn tími til að gera það.

Það er hins vegar frumstæður tölfræðilegur mælikvarði á misvægi atkvæða eftir búsetu að skoða einungis muninn á fámennasta og fjölmennasta kjördæmi. Mikilvægara er að athuga hvort stórum landsvæðum sé kerfisbundið mismunað. Í kosningunum 1999 bjuggu 68% kjósenda í Reykjavík og Reykjaneskjördæmi. Þeir kusu 31 þingmann. Í landsbyggðarkjördæmunum sex bjuggu 32% kjósenda, en þeir kusu meirihluta Alþingismanna (32). Í kosningunum 2003 fékk höfuðborgarsvæðið í fyrsta skipti meirihluta þingmanna (33 af 63). Kerfisbundna misvægið var þó áfram mikið: um 38% kjósenda bjuggu í þremur landbyggðakjördæmum (Norðvestur, Norðaustur, Suður), en þeir kusu 48% þingmanna. Í kosningunum 2021 bjuggu 35% kjósenda í þessum kjördæmum – þeir kusu 45% þingmanna. Í þessum kosningum bjuggu 20% kjósenda í Norðaustur og Norðvestur kjördæmum, en þeir kusu 29% þingmanna.

Þessi kerfisbundna mismunun eftir búsetu er miklu meiri hér en á hinum Norðurlöndunum – og því sem algengast er í Vestur-Evrópu. Í Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi er hún lítil sem engin, en umtalsverð í Noregi.

Í kosningunum 2021 voru kjördæmi í Noregi 19. Tíu þessara kjördæma fengu hærra hlutfall þingmanna en hlutfall kjósenda sagði til um. Í þessum tíu kjördæmum bjuggu 29% kjósenda, en þeir kusu 35% þingmanna. Misvægið í Noregi var þannig miklu meira en í Danmörku, Svíþjóð og Finnlandi, en mun minna en á Íslandi. Íslendingar eiga núverandi Norðurlandamet í kerfisbundnu misvægi atkvæða eftir búsetu.

#### *Fjölgun jöfnunarsæta minnkar ekki áhrif kjördæmaúrslita*

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að skv. útreikningum Þorkels Helgasonar (Tafla 2) mun fjölgun jöfnunarsæta úr níu í 27 ekki minnka áhrif kjördæmaúrslita á val þingmanna. Í núverandi kerfi fá nokkrir frambjóðendur óhjákvæmilega þingsæti, sem þeir fengju ekki ef kjördæmaúrslitin ein réðu niðurstöðunni. Þeim myndi ekki fjölga þó jöfnunarsætin yrðu 27. Þetta er afar mikilvæg, óvænt og ánægjuleg niðurstaða. Hún hnekkir þeirri mótbáru við fjölgun jöfnunarsæta að með henni minnki vægi kjördæmaúrslita á það hvaða frambjóðendur hljóta kosningu.

#### *Regla John Adams og D'Hondt*

Í frumvarpinu er lagt til að regla John Adams skuli notuð til þess að ákveða heildarfjölda þingsæta í hverju kjördæmi – en ekki regla D'Hondt. Fyrirnefnda reglan er heldur hagstæðari litlum einingum en sú síðarnefnda eins og fram kemur í greinargerð. Hún gæfi Suðurkjördæmi nú 10 þingsæti en ekki níu eins og D'Hondt (Tafla 1). Þetta virðist mjög ásættanleg niðurstaða.

Vilji Alþingi auka jafnvægi eftir búsetu í smærri áföngum – en ekki strax eins og frumvarpið gerir ráð fyrir – er auðvelt að gera það með sérstökum bráðabirgðaákvæðum. Hér er þó alls ekki mælt með þeirri leið.

### *Breytingar á stjórnarskrá og aukinn meirihluti*

Með stjórnarskrárbreytingu 1999 voru fjölmörg útfærsluatriði kosningakerfisins tekin úr stjórnarskrá og sett í kosningalög. Það var gert til þess að auðvelda leiðréttingar á kosningakerfinu án stjórnarskrárbreytinga. Þetta frumvarp er dæmi um slíkar leiðréttingar. Það má samþykkja með einföldum meirihluta á Alþingi.

Sumar breytingar á kosningakerfinu krefjast enn stjórnarskrárbreytinga. Stjórnarskrá segir m.a. að þingmenn skuli vera 63 og kjördæmi 6-7, með a.m.k. sex kjördæmakosna þingmenn hvert. Til þess að fá jöfnunarsæti verði flokkur að fá a.m.k. 5% á landsvísu (þröskuldur).

Nokkrar breytingar þurfa samþykki 2/3 hluta Alþingis. Skv. 142. gr. kosningalaga (nr. 112 frá 2021) gildir þetta um landfræðileg mörk kjördæma, um að D'Hondt regla skuli notuð við úthlutun þingsæta (109. gr. kosningalaga) og um aðferð við úthlutun jöfnunarsæta (110. gr. kosningalaga). Engar tillögur í frumvarpinu falla undir þetta ákvæði.

*Af hverju er mikilvægt að breyta kosningalögum strax – en ekki bíða stjórnarskrárbreytinga?*

Margvísleg rök hniga til þess að taka ákvæði stjórnarskrárinnar um kosningar til endurskoðunar. En það eru ekki rök gegn því að samþykkja þetta frumvarp.

Hér skal tvennt nefnt, sem mælir með breytingum á kosningalögum nú þegar:

Í fyrra lagi þurfa stjórnarskrárbreytingar samþykki tveggja þinga með kosningum á milli. Eigi að jafna atkvæðavægi með stjórnarskrárbreytingu kæmi sú breyting ekki til framkvæmda í næstu kosningum, sem ættu að verða 2025, heldur í kosningum sem ættu að verða 2029. Hætta væri á að í næstu kosningum tækist ekki að uppfylla skýr markmið stjórnarskrár um jafnt atkvæðavægi milli flokka fimmtu kosningarnar í röð. Og ekki heldur að nálgast markmið Fenejjanefndarinnar um jafnara vægi atkvæða eftir búsetu.

Í síðara lagi sýnir reynslan að erfitt er að koma stjórnarskrárbreytingum í gegn um Alþingi. Verði þetta frumvarp ekki samþykkt (e.t.v. með einhverjum breytingum) er líklegt að sú réttarbót sem þar er boðuð verði öll í uppnámi. Þess vegna er mikilvægt að þetta frumvarp fái þinglega afgreiðslu og breytt kosningalög verði samþykkt – hvað sem líður hugsanlegum breytingum á stjórnarskrá.

Reykjavík, 5. október 2022.

Með bestu kveðjum,

Ólafur Þ. Harðarson.