

Frumvarp til laga

um breytingu á kosningalögum, nr. 112/2021 (jöfnun atkvæðavægis).

Flm.: Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Hanna Katrín Friðriksson,
Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir, Guðbrandur Einarsson, Sigmar Guðmundsson,
Björn Leví Gunnarsson, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir, Andrés Ingi Jónsson,
Gísli Rafn Ólafsson, Þórunn Sveinbjarnardóttir, Krístrún Frostadóttir,
Jóhann Páll Jóhannsson, Lenya Rún Taha Karim, Dagbjört Hákonardóttir.

1. gr.

9. gr. laganna orðast svo:
Þingsæti eru 63 og skiptast þau í 36 kjördæmissæti og 27 jöfnunarsæti.
Eftir hverjar alþingiskosningar skal landskjörstjórn ákvarða hvernig þingsæti skulu skiptast á milli kjördæma, svo og innbyrðis skiptingu þeirra í kjördæmis- og jöfnunarsæti.

2. gr.

10. gr. laganna orðast svo:
Við ákvörðun um tölu þingsæta hvers kjördæmis skal fyrst ráðstafa sex kjördæmissætum til hvers þeirra, sbr. 3. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar.
Þeim 27 þingsætum sem eftir standa skal skipt þannig á milli kjördæmanna:
1. Deila skal í tölu kjósenda á kjörskrá í hverju kjördæmi í nýafstöðnum kosningum með tölunum 6, 7, 8 o.s.frv.
2. Ákvarða skal 27 hæstu útkomutölurnar. Hvert kjördæmi fær jafnmörg þessara viðbótarsæta og það á af útkomutölunum í 1. tölul.
3. Nú eru tvær eða fleiri útkomutölur jafnháar þegar á það kann að reyna í 2. tölul. og skal þá hluta um röð þeirra.
Þingsæti hvers kjördæmis skv. 2. mgr. teljast jöfnunarsæti.
Landskjörstjórn auglýsir breytinguna í Stjórnartíðindum jafnskjótt og hún hefur verið gerð.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Ákvæði til bráðabirgða.

Við gildistöku laga þessara skal landskjörstjórn þegar ákvarða tölu þingsæta í hverju kjördæmi samkvæmt ákvæðum 10. gr. laganna á grundvelli tölu kjósenda á kjörskrá í kosningum til Alþingis 25. september 2021.

Greinargerð.

Frumvarp þetta er endurflutt en það var áður flutt á 151. löggjafarþingi (27. mál). Enn fremur skal vísað til breytingartillögu þingmanna Pírata, Viðreisnar og Samfylkingarinnar við frumvarp til kosningalaga á 151. löggjafarþingi (339. mál) sem er efnislega samhljóða frumvarpi þessu. Frumvarpið nú hefur tekið talsverðum breytingum frá því að það var síðast flutt og felur í sér nánari reglur um skiptingu jöfnunarsæta, í samræmi við athugasemdir sem bárust stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd í umsögnum um frumvarpið. Er þá vísað sérstaklega til umsagnar Þorkels Helgasonar stærðfræðings (sjá umsagnir um 27. mál 151. þings).

Auk framangreindrar umsagnar hlaut umrætt frumvarp jákvæðar umsagnir við fyrri meðferð frá Mannréttindaskrifstofu Íslands, byggðaráði sveitarfélagsins Skagafjarðar og Reykjavíkurborg. Í umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands var meðal annars vísað til þriggja skýrslna Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) um skoðun framkvæmdar kosninga á Íslandi árin 2009, 2013 og 2017, þar sem bent er á að misvægi atkvæða brjóti í bága við ákvæði 5.10 í Kaupmannahafnarskjalinu svonefnda, sem samþykkt var 1990 þegar aðildarríki stofnunarinnar samþykktu grunnreglur um mannréttindi og skuldbundu sig til að halda lýðræðislegar kosningar samkvæmt tilgreindum reglum. Mannréttindaskrifstofan taldi einnig að ójafnt vægi atkvæða brjóti gegn jafnræðisreglum þeirra alþjóðlegu mannréttindasamninga og yfirlýsinga sem Ísland er aðili að, sem var einnig tekið fram í fyrrnefndum skýrslum ÖSE.

Markmið og tilgangur.

Markmið frumvarps þessa er annars vegar að gera vægi atkvæða milli kjördæma eins jafnt og stjórnarskrá heimilar og hins vegar að tryggja eins og unnt er að sem fyllst samræmi sé með þingmannatölu og atkvæðafylgi hvers þingflokks eins og er leiðarljósið í 4. mgr. 31. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, en þar segir að jöfnunarsætum skuli „ráðstafa í kjördæmi og úthluta þeim til jöfnunar milli stjórnmalasamtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu sína. Þau stjórnmalasamtök koma þó ein til álitu við úthlutun jöfnunarsæta sem hlotið hafa minnst fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.“

Jafnræði fólks til að hafa pólitísk áhrif með atkvæðisrétti sínum er meðal grundvallaratriða lýðræðisins. Takmarkanir á atkvæðisréttinum skerðir þetta jafnræði. Slíkar takmarkanir eiga sér ýmsar birtingarmyndir, allt frá því þegar vald er tekið frá almenningi og til þess að tilteknum hópum er fengið aukið lýðræðislegt vald umfram aðra. Merki hins síðarnefnda má finna hér á landi í ólíku vægi atkvæða milli kjördæma, ólíku vægi atkvæða eftir búsetu fólks. Það vekur upp ýmsar spurningar við útfærslu á kosningakerfinu og hvernig beri að skilja þá grunnforsendu að almennir borgarar hafi jafnan rétt til pólitískra áhrifa.

Kjördæmakerfið á Íslandi eins og það er nú leyfir mest tvöfaldan mun á vægi atkvæða eftir búsetu kjósenda og í þriggung hefur þurft að fækka þingmannatölu Norðvesturkjördæmis til að misvægið haldist innan þessara marka. Nefnd Evrópuráðsins um lýðræði með lögum (Feneyjanefndin) hefur gefið út reglur um góða starfshætti í kosningamálum (e. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002). Í þeim reglum kemur fram að tryggja skuli sem jafnast vægi atkvæða; að misvægi atkvæða fari almennt ekki yfir 10% og alls ekki yfir 15% nema við sérstakar aðstæður. Á Íslandi er munur á atkvæðavægi kjósenda hins vegar yfirleitt nær 100%. Ástæðurnar fyrir þessum mikla mun eru tvær. Annars vegar að í stjórnarskránni er kveðið á um að kjósendur að baki hverju þingsæti í einu kjördæmi megi ekki vera helmingi færri en að baki þingsæti í öðru kjördæmi. Hins vegar að í kosningalögum, nr. 112/2021, er kveðið á um að breytingar á fjölda kjördæmissæta megi aldrei vera meiri en til að fullnægja lágmarksskilyrði stjórnarskránnar. Stjórnarskráin útilokar því ekki að atkvæðavægi geti

verið mun jafnara en það er í dag. Lög um kosningar til Alþingis gera það þó með því að kveða á um að breytingar á fjölda kjördæmissæta megi ekki víkja lengra frá hinu tvöfalda vægi en nauðsyn krefur.

Þróun á vægi atkvæða eftir kjördæmum.

Lengi hefur verið barist fyrir jöfnun atkvæðavægis á Íslandi. Brynjólfur Pétursson, lögfræðingur og stjórnardeildarforseti og einn Fjölnismanna, bar fram tillögu þess efnis fyrir rúnum 170 árum. Ýmsir þingmenn sem eru og hafa verið á þingi hafa lagt fram frumvörp, stjórnarskrárfrumvörp og þingsályktunartillögur með ólíkum leiðum að því marki. Í ræðu um breytingar á stjórnarskipunarlögum hinn 15. júní 1999 (þskj. 1, 1. mál) sagði fyrsti flutningsmaður þess frumvarps sem hér er lagt fram: „Réttur hvers manns til að kjósa sér fulltrúa á löggjafarþing landsins, Alþingi, er einn mikilvægasti hlekkurinn í lýðræðiskenningu okkar Íslendinga. Slíkur réttur er ekki og á ekki að vera verslunarvara í pólitísku dægurþrasi. Vissulega þarf að gæta að byggð í landinu og reyna að jafna aðstöðumun hinna dreifðu byggða landsins. En það verður ekki gert með því að meta kosningarrétt einstaklinganna á mismunandi hátt. Hann verður ekki metinn í krónum, vöttum eða kílóriðum. Kosningarrétturinn á að vera fyrirvaralaus.“

Atkvæðavægi íslenskra kjósenda hefur verið ójafnt frá því að fyrst var kosið til endurreists Alþingis árið 1844. Væginu hefur þó verið breytt nokkuð og munurinn minnkaður, en í núverandi löggjöf er þó látið duga að staðnæmast við það mesta misvægishlutfall sem heimilt er samkvæmt fyrrgreindu ákvæði stjórnarskrárinnar.

Misvægi milli þingflokka.

Jöfnunarsæti voru fyrst tekin upp 1934 og hlutu þá nafngiftina „uppbótarsæti“. Fram að því hafði ætíð verið afar mikið misvægi milli þingstyrks flokkanna og landfylgis þeirra. Þetta var að nokkru leiðrétt 1934 og aftur 1959, en þó ekki nægilega. Til þess voru uppbótarsætin ætíð of fá. Það var fyrst með breyttum lögum um kosningar til Alþingis 1987 sem það náðist að koma á fullum jöfnuði. Svo varð svo lengi sem þau lög giltu, eða til aldamótanna, og mátti þó ekki tæpara standa með fjölda jöfnunarsæta (sem ekki voru nefnd því nafni í lögnum). Um aldamótin tóku við ný lög sem náðu áfram að tryggja umræddan jöfnuð í næstu þrennum þingkosningum, þ.e. árin 2003, 2007 og 2009. En síðan hafa markmið ekki náðst, hvorki 2013, 2016, 2017 né heldur 2021. Í hverjum þessara kosninga hefur eitt þingsæti rambað á rangan þingflokk miðað við heildaratkvæðatölu flokkanna. Er þá miðað við þá skiptingu þingsæta sem fengist með reiknireglu D'Hondts. Þá er jafnframt ekki hirt um þau stjórn mála-samtök sem ekki náðu 5% lágmarksfylgi, sem er samkvæmt stjórnarskránni skilyrði þess að eiga tilkall til jöfnunarsæta.

Til fróðleiks má geta þess að í frægum dómi stjórnlagadómstóls Sambandslýðveldisins Þýskalands frá 2008 var gerð um það krafa að fullur jöfnuður næðist á milli þingflokka við kosningar til Sambandsþingsins. Það vafðist lengi fyrir Sambandsþinginu að framfylgja þessum dómi en niðurstaðan var að bæta skyldi við þingsætum til jöfnunar allt þar til það næðist. Afleiðingin er sú að nú sitja 736 þingmenn á þinginu í stað þess fjölda sem þeir ættu með réttu að vera, eða 598 talsins, og gætu þeir orðið enn fleiri í komandi kosningum. Sú lausn á hliðstæðum vanda okkar hér á landi, sem lögð er til með framlögðu frumvarpi, er ekki af þessum toga. Fullur jöfnuður milli þingflokka getur náðst án þess að fjölga þurfi þingmönnum.

Vægi atkvæða á öðrum Norðurlöndum.

Í skýrslu Birgis Guðmundssonar og Grétars Þórs Eypórssonar, stjórn málafræðinga, til stjórnlaganefndar árið 2011 var nefnt að Ísland hafi gengið lengst allra Norðurlandanna í misvægi atkvæða milli kjördæma og flokka, þrátt fyrir að öll Norðurlönd viðhafa kjördæmaskiptingu líkt og Ísland sem og öll önnur vestræn lýðræðisríki. Nánar tiltekið sé atkvæðavægið að fullu jafnað í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð á meðan Noregur og Ísland hafa misjafnt atkvæðavægi dreifbýlissvæðum í hag og þéttbýlissvæðum í óhag, sem var t.d. þrefalt meira á Íslandi en í Noregi í kosningunum 1997 og 1999.

Jafnt vægi atkvæða felur í sér almennt lýðræðislegt gildi sem eftirsóknarvert er að stefna að. Það er ekki eingöngu mikilvægt til að styrkja lýðræðið og tryggja jafnan rétt borgaranna óháð efnahag, kyni, uppruna, búsetu eða öðrum viðeigandi þáttum. Það er einnig mikilvægur liður í því tryggja pólitíska sátt og auka samkennd, skilning og réttlæti í samfélaginu. Við byggjum ekki upp réttlátt og farsælt samfélag með því að viðhalda misskiptingu í kosningakerfinu. Ekki verður horft fram hjá því að „einn einstaklingur, eitt atkvæði“ er sjálfsögð krafa í nútímalegu lýðræðissamfélagi.

Efni frumvarpsins um jöfnun atkvæðavægis.

Afhreinum stærðfræðilegum ástæðum er ekki hægt að tryggja fyllilega jafnt vægi atkvæða án þess að afnema kjördæmaskiptingu landsins en kjördæmaskipan er bundin í stjórnarskrá og henni verður ekki breytt með almennum lögum. Það hindrar ekki að hægt er að jafna vægi atkvæða til muna með breytingu á lögum, er sú breyting lögð til með frumvarpi þessu. Í frumvarpinu er lagt til að af hverjum þingkosningum afloknum muni landskjörstjórn ákvarða tölu þingsæta í hverju kjördæmi upp á nýtt.

Lagt er til að hvert kjördæmi hljóti sex kjördæmissæti í samræmi við ákvæði 3. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar. Tölu kjósenda í hverju kjördæmi er síðan deilt með tölunum 6, 7, 8 o.s.frv. 27 hæstu útkomutölurnar ráða því hversu mörg þingsæti, umfram hin sex föstu, verða í hverju kjördæmi í næstu kosningum. Fyrsta deilitalan er hér jöfn tölu þeirra sæta sem þegar hefur verið ráðstafað sem sex stjórnarskrárbundnum kjördæmissætum. Hér er beitt deilireglu þeirri sem kennd er við John Adams, annan forseta Bandaríkjanna, og má líta á hana sem tilbrigði við reglu D'Hondts, þeirri sem beitt er í 109., 110. og 116. gr. kosningalaganna. Regla D'Hondts hefur tilhneigingu til að hygla stærstu kjördæmunum en segja má að regla Adams sé hin andstæðan, að vera fremur hliðholl minnstu kjördæmunum. Þar er munurinn sá að samkvæmt reglu D'Hondts væri byrjað að deila með 7 en ekki 6 eins og samkvæmt reglu Adams. Engu að síður flokkast báðar reglurnar meðal viðurkenndra hlutfallsreglna í fræðiritunum, enda þótt þær séu á sitt hvorum jaðri slíkra reglna. Regla Adams er hér vísvísandi valin til að gera breytinguna á skiptingu sæta milli kjördæma eins milda og unnt er.

Á þennan mun reglnanna mundi reyna í næstu kosningum eins og fram kemur í töflu 1 sem sýnir í neðsta talnabálinum, „Þingsæti alls“, hvernig þingsæti skiptast milli kjördæmanna á grundvelli kjörskrártalna frá þingkosningunum 2021 samkvæmt ákvæðum þeim sem lögð eru til í frumvarpinu. Taflan sýnir þó ekki aðeins sætaskiptinguna miðað við reglur Adams og D'Hondts heldur líka samkvæmt þeirri reglu sem fræðilega fetar meðalveginn, reglu Sainte-Laguës. Í þessu einstaka dæmi er þó óverulegur munur sem felst í því að eftir reglu D'Hondts færðist sæti frá Suðurkjördæmi til Suðvesturskjördæmis, en ekki samkvæmt hinum tveimur.

Tafla 1:

Skipting þingsæta með mismunandi reglum

Kjördæmi	Tölur í gráum reitum eru samkvæmt ákvæðum frumvarpsins						
	Norð-vestur	Norð-austur	Suður	Suðvestur	Reykjavík suður	Reykjavík norður	Sæti alls
Kjörskrá 2021	21.541	29.847	38.424	73.699	45.716	45.361	
Stjórnarskrárbundin kjördæmissæti	6	6	6	6	6	6	36
Reglur:	Jöfnunarsæti						
Adams	0	1	4	12	5	5	27
Sainte-Laguë	0	1	4	12	5	5	27
D'Hondt	0	1	3	13	5	5	27
Reglur:	Þingsæti alls						
Adams	6	7	10	18	11	11	63
Sainte-Laguë	6	7	10	18	11	11	63
D'Hondt	6	7	9	19	11	11	63

Efni frumvarpsins um jöfnun milli flokka.

Annað meginmarkmið frumvarpsins er að tryggja fullan hlutfallslegan jöfnuð á milli þingflokka. Það er gert með því að skilgreina öll sætin, önnur en þau stjórnarskrárbundnu, sem jöfnunarsæti. Þetta verður að teljast skilvirkari og varanlegri leið en sú þar sem fjöldi jöfnunarsæta er seint og um síðir aðlagður út frá síbreytilegum fólksfjölda og lýðfræðilegri þróun hverju sinni og þó að jafnaði hvergi í nægum mæli. Ætla má að með svona mörgum jöfnunarsætum ráði úrslitin í kjördæmunum ekki nema að hluta því hvernig sætin skiptast innbyrðis á milli kjördæmislistanna.

Töflu 2 er ætlað að varpa ljósi á þetta. Taflan byggist á útreikningum sem gerðar eru með svokölluðum Kosningahermi. Búin eru til 5.000 hendingarkennd kosningaúrslit sem eru dreifð í kringum dæmigerðar alþingiskosningar á 21. öld. Með þessu móti fæst mun marktækari mæling á eiginleikum kosningakerfa en lesa má út úr einstökum kosningaúrslitum. Talnadálkar töflunnar vísa til mismunandi skiptingar sætanna í kjördæmis- og jöfnunarsæti, allt frá því að jöfnunarsætin séu aðeins níu eins og samkvæmt gildandi lögum upp í það sem frumvarpið kveður á um: 27 sæti til jöfnunar. Þar á milli er staldrað við 12 og 15 jöfnunarsæti.

Lesi má úr töflunni að færa þyrfti að meðaltali 0,89 sæti milli flokka til að ná fullum landsjöfnuði þeirra á milli ef jöfnunarsætin eru einungis níu og sætaskipting milli kjördæma óbreytt frá því sem nú er. Þetta sést efst í talnadálkinum lengst til vinstri. Þetta er í samræmi við reynsluna á þessari öld: Í fjórum af sjö kosningum á öldinni skeikaði einu sæti. Með þeim jöfnuði milli kjördæma sem frumvarpið stefnir að og sýnt er í töflu 1 minnkar þetta misvægi óverulega eða í 0,80 sæti enda sé ekki hróflað við því að jöfnunarsætin séu eingöngu níu talsins. Á hinn bóginn má segja að með 15 jöfnunarsætum séu frávikin frá fullri jöfnun orðin lítil; það munar 0,15–0,18 sætum eftir því hvort sætaskiptingin milli kjördæma er óbreytt eða ekki. En sé skrefið stigið til fulls, eins og gert er ráð fyrir í frumvarpinu, er nánast tryggt að fullur jöfnuður náist. Einungis í hverjum hundrað kosningum má ætla að færa þyrfti til eitt sæti, sbr. talnagildin 0,01.

Nedri lína töflunnar, sú sem nefnd er „Áhrif á lista“, sýnir hvort fjölgun jöfnunarsæta á kostnað kjördæmissæta sé á kostnað þess að kjósendur í hverju kjördæmi ráði sem mestu um það hvernig sæti skiptast á milli lista kjördæmisins. Vitaskuld setur markmiðið um jöfnun

milli flokka á landsvísu þessu skorður. Spurningin er því aðeins hvort fjölgun jöfnunarsæta auki um of á það ósamræmi sem óhjákvæmilegt er innan kjördæmanna. Gildin í þessari neðstu línu töflunnar tjá það hve mörgum sætum af sætunum 63 þyrfti að hnika til, færa á milli lista, til þess að útkoman liti út eins og ef öll sætin væru kjördæmissæti. Sjá má að þetta eru að meðaltali um fimm sæti (4,4 til 5,1) sem vissulega snertir a.m.k. tíu lista þar sem einn þyrfti að skila sæti sem annar fengi. Athyglisvert er að bera saman fyrstu og síðustu tölur þessarar línu. Sú fyrsta vísar til óbreyttra laga en sú síðasta til þess ef frumvarpið yrði að lögum, þ.e. bæði með jöfnun milli kjördæma og flokka. Meðaltal frávíka frá fullri kjördæmis-úthlutun nemur 4,7 sætum í fyrra tilvikinu en 4,8 sætum í því síðara. Á þessum tölum er ekki tölfræðilega marktækur munur í þessari tilraun. Þar með má segja að með því að ganga skrefið til fulls og gera eins mörg sæti að jöfnunarsætum og stjórnarskráin heimilar er ekki rótað meira í sætaskipan kjördæmanna en nú er. Ávinningurinn er á hinn bóginn sá að það næst fullur jöfnuður á milli flokka.

Tafla 2: Prófánir á áhrifum mis munandi skiptingar þingsætanna 63 í kjördæmis- og jöfnunarsæti

Með Kosningaherminum eru búin til 5000 kosningaúrlit í kringum svokallaðar Aldarkosningar, sem eru e.k. dæmigerðar alþingiskosningar á 21. öld. Sætum er úthlutað í hverjum þessara kosninga.

		Tölur í gráum reitum eru samkvæmt ákvæðum frumvarpsins							
		Óbreytt skipting sæta milli kjördæma				Hlutfallsega rétt skipting sæta milli kjördæma skv. frumvarpinu, sbr. töflu 1			
Skipting sæta	Kjördæmissæti:	54	51	48	36	54	51	48	36
	Jöfnunarsæti	9	12	15	27	9	12	15	27
		Meðaltöl sætafrávika							
Áhrif á flokka	Hve mörg sæti þarf að færa til í landsúthlutun til flokkanna svo að allir þingflokkar hljóti jafn mörg sæti og svarar til landsfylgis þeirra.	0,89	0,45	0,15	0,01	0,80	0,42	0,18	0,01
Áhrif á lista	Hve mörg sæti einstakra lista þarf að færa til svo að úthlutunin sé eins og öll sæti væru kjördæmissæti.	4,7	4,9	5,1	5,1	4,4	4,6	4,7	4,8

Um ákvæði til bráðabirgða.

Með ákvæði til bráðabirgða er tekinn af hugsanlegur vafi um það að hin breytta skipting þingsæta skuli strax koma til framkvæmda fyrir næstu þingskosningar.

Loks má vekja athygli á því að lagabreyting sú sem hér er lögð til verður gerð með einföldum meiri hluta á Alþingi, þar sem hún tekur ekki til þeirra lagagreina sem falla undir 2. mgr. 142. gr. laganna þar sem kveðið er á samþykki $\frac{2}{3}$ atkvæða.