

LANDSKJÖRSTJÓRN

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

Reykjavík, 7. október 2022

Tilv.: LKS2022090006

Efni: Umsögn landskjörstjórnar um frumvarp til laga um breytingu á kosningalögum, nr. 112/2021 (jöfnun atkvæðavægis), 14. mál.

Landskjörstjórn vísar til erindis stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis dags. 21. september sl., þar sem frumvarp til laga um breytingu á kosningalögum nr. 112/2021, þingskjal 14 – 14. mál er sent til umsagnar. Hér að neðan er að finna umsögn landskjörstjórnar við frumvarpið.

Samkvæmt frumvarpinu er meginmarkmið þess að jafna vægi atkvæða á milli kjördæma sem mest og tryggja eftir því sem framast er unnt að samræmis sé gætt með þingmannatölu og atkvæðafylgi hvers þingflokks 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.

Samkvæmt 1. mgr. 10. gr. núgildandi kosningalaga ber landskjörstjórn að reikna út eftir hverjar alþingiskosningar 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 skal landskjörstjórn breyta fjölda þingsæta í kjördæmum í því skyni að draga úr þeim mun. Sú útfærsla sem lögð er til í frumvarpinu tryggir áfram að misvægi 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. Aðferðafræðin sem lýst er í frumvarpinu er skýr og engar tæknilegar hindranir í að framkvæma hana.

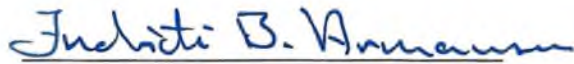
Landskjörstjórn ber að ákveða mörk kjördæma í Reykjavík og skulu þau miðuð við að kjósendur í hvoru kjördæmi um sig að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum, séu nokkurn veginn jafnmargir sbr. 1. mgr. 8. gr. kosningalaga. Ákvæði gildandi kosningalaga getur leitt til þess að það verði ekki jafnmörg þingsæti í Reykjavíkurlkjördæmunum tveimur. Mismunandi fjöldi þingsæta í Reykjavíkurlkjördæmunum myndi hafa í för með sér að landskjörstjórn yrði að ákvarða kjördæmin misstór til að uppfylla ákvæði 8. gr. kosningalaganna. Það er mjög hægfara ferli miðað við núgildandi kosningalög og fyrirsjáanlegar breytingar á íbúafjölda í kjördæmum.

LANDSKJÖRSTJÓRN

Landskjörstjórn vill vekja sérstaka athygli á þeim áhrifum sem frumvarpið kann að hafa á mörk Reykjavíkurborgdæmanna tveggja. Verði reikniregla frumvarpsins að lögum eru mun meiri líkur á að Reykjavíkurborgdæmin verði misstór með mismunandi fjölda þingsæta og að sú skekkja geti undið upp á sig.

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

F.h. landskjörstjórnar



Indriði B. Ármannsson, lögfræðingur

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.¹ 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 stjórnarskrárþeytingu 1999 var ákveðið að misvægi atkvæða eftir búsetu skyldi ávallt vera minna en 1:2.²

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

¹ „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.“

² 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 hærri 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 Suðurnkjördæmi 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 hníga 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 Feneyjanefndarinnar 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.

Þorkell Helgason, dr., fv. prófessor
Strönd, Álftanesi
Kt. 021142-4259

München, 9. október 2022.

Til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis.

Umsögn

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 112/2021 (jöfnun atkvæðavægis), 14. mál. á 153. löggjafarþingi 2022–2023.

Með tölvuskeyti 21. september sl. var mér undirrituðum send ósk nefndarinnar um umsögn um téð frumvarp; umsagnabeiðni nr. 11835.

Beðist er afsökunar á því að umsögn þessi er ítarleg, en málið er mikilvægt og undirrituðum afar hugleikið.

Efnisþættir umsagnarinnar koma fram í eftirfarandi upptalningu:

Markmið frumvarpsins	2
Prófun á markmiðunum	2
Erlendar fyrirmyndir	3
Til umhugsunar	3
Frekari endurbætur á kosningakerfinu	4
Að lokum	4
Viðauki I: Tillögur um breytingar á frumvarpinu varðandi skiptingu sæta milli Reykjavíkurborgarmanna	5
Viðauki II: Niðurstöður úr hermunum til samanburðar á frumvarpinu og gildandi lögum	9
Viðauki III: Um kosningaherminn	12
Viðauki IV: Ábendingar um endurbætur á sætaskipan og úthlutun sæta í kosningum til Alþingis	14

Flest af því sem reifað er í þessum meginþexta umsagnarinnar er síðan útfært nánar í viðaukum. Hér skal sérstaklega bent á viðauka I, en þar kemur fram ábending um tæknilegan vankant á frumvarpinu – og um leið að hluta til á gildandi lögum. Þetta varðar skiptingu sæta milli Reykjavíkurborgarmanna:

- Nauðsynlegt er að bæta við í frumvarpið lítilsháttar breytingu á orðlagi í 8. gr. laganna um að Reykjavíkurborgarmen skuli vera því sem næst jafnstór hvað tölu kjósenda varðar.
- Engu að síður kann að muna einu sæti á þingsætistöllum Reykjavíkurborgarmanna að óbreyttu frumvarpinu og má þá telja rökrétt að þá sé slíkt umframsæti fært til kjördæmis utan Reykjavíkur. Þetta kallar á innskot í 2. gr. frumvarpsins.

Auðvelt er að bæta úr þessu og breytir það ekki frumvarpinu efnislega, en er samt brýnt að gert verði. Meðhöfundur að umræddum viðauka er dr. Stefán Ingi Valdimarsson, ráðgjafi landskjörstjórnar.

Þá skal einnig bent á viðauka III þar sem lýst er hugbúnaði, *Kosningaherminni*, sem hefur verið ómetanlegt hjálpargagn við samningu þessarar umsagnar. Hermirinn gæti einnig orðið nytsamlegt tæki

Þegar kemur að heildarendurskoðun ákvæða kosningalaga um kjördæmaskipan og úthlutun þingsæta. Þess vegna hefur hermirinn þegar verið gerður öllum aðgengilegur á veffanginu <https://cs.hi.is/voting>. Slíkt tæki skorti mjög þegar umrædd ákvæði kosningalaga voru til gagngerðra breytinga á níunda áratugnum og aftur um aldamótin.

Hermirinn hefur verið í þróun í allmörg ár og verður seint fullbúinn. Smíði hermisins hefur að mestu verið unnin í sjálfböðavinnu en aðkeypt forritunarvinna stúdenta að nokkru verið kostuð af opinberu fé, þó ekki undanfarið. Vonandi fæst frekari stuðningur.

Dr. Kristján Jónasson, prófessor er meðhöfundur að viðaukanum um Kosningaherminn, en hann hefur einna mest unnið að þróun hans undanfarið.

Markmið frumvarpsins

Meginmarkmiðin með frumvarpinu eru eftirfarandi tvö, eins og fram kemur í greinargerð þess:

- *Kjósendaþjófnaður*: Að sem minnstur munur sé á milli kjördæma í tölu kjósenda á kjörskrá að baki hverju þingsæti. Fullyrða má að með frumvarpinu næst þetta markmið eins vel og verða má að gefinni skiptingu landsins í núverandi kjördæmi. Íbúðþróun kann þó að raska þessu þannig að hið stjórnskrárbundna lágmark um sex sæti í hverju kjördæmi verði til trafala.
- *Flokkajöfnuður*: Að þingflokkar fái í heild þá tölu sæta sem landsfylgi þeirra gefur tilefni til. Þeir flokkar sem ekki ná yfir 5% þröskuldinn, og eiga þar með ekki tilkall til jöfnunarsæta, eru þá látnir liggja á milli hluta. Jöfnunin næst svo til alfarið með frumvarpinu og er það því að þakka að jöfnunarsætin eru mörg, 27 að tölu. Strax skal þó tekið fram að á þá tölu reynir aldrei. Að meðaltali þarf aðeins að nýta um sex sæti til jöfnunar. Sömuleiðis ber að athuga að jöfnuðurinn miðast við það að landsfylgið sé gert upp með reglu D'Hondts, en hún er í nokkrum mæli hliðholl stærstu flokkunum á kostnað þeirra minni. Að þessu verður vikið síðar.

Bent skal á að markmiðin eru óháð hvort öðru. Þannig næðist fullur kjósendaþjófnaður með ákvæðum frumvarpsins um skiptingu sæta enda þótt þau væru öll hrein kjördæmissæti, en þá væri flokkajöfnuðurinn fyrir bí. Væri sætum hins vegar skipt eins og nú er gert milli kjördæma, en jöfnunarsætum fjölgað í 27 næðist fullur flokkajöfnuður, enda þótt kjósendaþjófnaðurinn fari lönd og leið.

Prófun á markmiðunum

Að markmiðin nást hefur verið sannreynt með fyrrnefndum Kosningahermi. Útgangspunkturinn eru úrslit einna tilbúinna en dæmigerðra þingkosninga á þessari öld með átta flokkum. Þessi grunnúrslit verða til hægðarauka kennd við *Aldarkosningu*, sem kemur svo aftur við sögu í viðauka II. Frekari úrslit, 20 000 að tölu, eru síðan kölluð fram með tilviljanakenndum hætti og þá leyfð talsvert frávik í hverjum einstökum úrslitum frá útgangsgildunum, grunnúrslitunum, þeim í Aldarkosningunni.¹

Niðurstöður úr þessum reiknilitunum eru, eins og fyrr segir, m.a. þær að það eru hverfandi líkur á því að önnur hvor fyrrgreindra jöfnunarkrafna náist ekki. Hér verður þó að ítreka þann fyrirvara að útgangspunktur þessara hermanna miðast við kjördæmaskipan og búsetu kjósenda eins og hún er nú, eða réttara sagt eins og hún var í kosningunum 2021. Haldi sú þróun áfram að fólk flytjist til höfðuborgarsvæðisins er næsta ljóst að hið stjórnskrárbundna lágmark bundinna kjördæmissæta

1 Tölur þær sem eru í greinargerðinni með frumvarpinu voru unnar af undirrituðum að ósk flutningsmanna þess. Þá var útgangspunkturinn nokkur annar en nú. Þá voru flokkarnir hafðir sjö en nú átta, enda virðist það nær raunveruleikanum, a.m.k. í seinni tíð. Enn fremur eru sveiflur frá grunnkosningunum nú látnar vera ívið meiri en þær sem voru til grundvallar reikningunum í greinargerðinni. Áttundi flokkurinn er auk þess látinn ramba á að vera ýmist yfir eða undir 5%-þröskuldinum. Með þessum breyttu forsendum reynir enn frekar á þolrifin í því kosningakerfi sem stefnt er að með frumvarpinu.

kann smám saman að koma í veg fyrir að unnt verði að skipta sætum hlutfallslega rétt á milli kjördæmanna.

Til þess að tryggja að það náist að uppfylla umrædd markmið til lengdar þarf því að breyta kjördæmaskipaninni með stjórnarskrárbreytingu. Á hinn bóginn er án stjórnarskrárbreytingar heimilt að draga ný kjördæmamörk og um leið að fjölga kjördæmum um eitt. Í frumvarpinu er ekki gripið til þessa enda vakir það væntanlega fyrir flutningsmönnum að hafa breytingarnar sem högvæstar í þessari atrennu.

Erlendar fyrirmyndir

Frumvarpið felur í sér jöfnun atkvæðavægis eftir búsetu. Rakið er í greinargerð frumvarpsins hvernig því er háttað í grannlöndum okkar. Hitt meginatriðið er stórfjöldgun jöfnunarsæta. Þetta er líka í anda þess sem er að gerast í kringum okkur í þeim löndum sem vilja hafa sem virkast hlutfallslegt kosningakerfi. Nefna má tvö dæmi.

Annars vegar að Svíar breyttu sínum kosningalögum 2014 á þann veg að gera í raun öll þingsæti að jöfnunarsætum til að ná fullum jöfnuði milli flokka. Það er annars vegar gert með því að leiðrétta úthlutun kjördæmissæta hafi flokkar, einn eða fleiri, þá þegar fengið fleiri sæti en landsfylgið gefur tilefni til. Kjördæmissæti eru þá færð til vanhöldnu flokkanna.² Á hinn bóginn halda Svíar auk þess í venjuleg jöfnunarsæti, nokkuð sem er reyndar óþarfi þar sem jöfnuði er þegar náð með fyrrgreindri meðhöndlun kjördæmissætanna.

Annað dæmi sama eðlis, en í stærri skala, er að finna í Þýskalandi samtímans. Eftir afgerandi úrskurði sambandsþýska stjórnlagadómstólsins, einkum þeim frá 2008, hefur Sambandsþingið í Berlín glímt við að uppfylla kröfu dómstólsins um að tryggja skuli fullan jöfnuð milli flokka, þeirra sem komast yfir 5% þröskuld sem þar gildir, en um leið jöfnuð milli fylkja (sem Þjóðverjar kalla „lönd“). Að þessu er vikið í greinargerðinni með frumvarpi því sem hér er til umsagnar. Breytingar á þýsku kosningalögunum, sem gerðar voru fyrir nokkrum árum, voru hið mesta klúður og felast í því að fjölga sjálfkrafa í potti jöfnunarsæta allt þar til jöfnuður næst, bæði eftir búsetu en ekki síst milli flokka. Afleiðingin er sú að nú sitja 736 þingmenn á Sambandsþinginu þegar þeir ættu að vera 598. Stjórnmalaflokkarnir – allir má segja – eru nú sammála um að koma þingsætatölunni í rétt horf. Í því skyni starfar sérstök þingnefnd, kosningalagnefnd, að umfangsmikilli endurskoðun. Stjórnarmeirihluti nefndarinnar hefur þegar lagt til – og hefur þegar fengið til þess formlegan stuðning þingsins – að fara eins að og Svíar, að setja kjördæmissætin undir jöfnunarákvæði. Þau eru 299 og öll í einmenningskjördæmum. Þessi sæti koma þá til viðbótar við hin eiginlegu jöfnunarsæti, sem verða líka 299 að tölu. Öll þingsætin verða þá ígildi jöfnunarsæta. Meira um þetta síðar í þessari umsögn.

Síðan má benda á að í höfuðvígi einmenningskjördæma, Bretlandi, eru vaxandi efasemdir um ágæti slíks kosningakerfis. Á nýafstöðu þingi Verkamannaflokksins samþykktu flokksfélagar hans áskorun á stjórn flokksins um að taka baráttu fyrir hlutfallskosningum upp í stefnuskrá flokksins.³

Til umhugsunar

Það kann að valda áhyggjum að með ákvæðum frumvarpsins séu það mörg sæti hvers kjördæmis sett undir skilyrði jöfnunarsæta að kjósendur fái litlu ráðið um það hveirjir séu fulltrúar kjördæmis þeirra; þar sé allt á floti og háð landsúrslitum. Svo er ekki. Þetta kemur fram í 2. töflu frumvarpsins og er staðfest með hinum nýju hermireikningum. Viðmiðið er að jöfnunarsætin séu engin, að öllum sætum sé úthlutað sem hreinum kjördæmissætum. Spurningin er þá sú hve mörg af jöfnunarsætunum ramba

² Þetta er svo til sama aðferð og undirritaður lagði til í ráðgjafarstarfi við endurskoðun kosningakerfisins haustið 1982. Formenn þeirra fjögurra flokka sem að þeirri endurskoðun stóðu gerðu þessa tillögu að sinni, en svo var hún skotin í kaf með útírnúningi. Afleiðingin varð hið klúðurslega kosningakerfi sem gildi 1987–2000, en náði þó markmiðinu um að tryggja flokkajöfnun og að nokkru því um kjósendajöfnuð.

³ Sjá t.d. frétt BBC 26. september sl., <https://www.bbc.com/news/uk-politics-63036884>.

til annarra lista en þeirra sem ættu þannig að fá þau sem kjördæmissæti. Eins og fyrr segir er svarið að það eru að meðaltali einungis um sex sæti, enda þótt örfá öfgadæmi finnist í hermdu úrslitunum þar sem þau fara upp í um 10. Meðaltalið er svo til það sama og að lögunum óbreyttum en þá fer hámarkið vitskuld aldrei upp fyrir 9, sem er fjöldinn skv. núgildandi lögum. Í þessum öfgadæmum næst því ekki fullur jöfnuður milli flokka við óbreytt lög. Niðurstaðan er sú að það er af og frá að fjölgun jöfnunarsæta brengli úthlutunin innan hvers kjördæmis meira en óhjákvæmilegt er. Úthlutunaraðferðin grípur ekki til fleiri jöfnunarsæta en þörf krefur.

Í 1. umræðu um frumvarpið spurði Gísli Rafn Ólafsson alþm. um það hvort óttast mætti að samþykktu frumvarpinu svipaða uppákomu og varð við endurtalningu atkvæða í Norðvesturkjördæmi eftir kosningarnar 2021, en þá hefði nægt að tvö atkvæði hefðu farið á kreik. Þessu er hægt að svara með Kosningaherminum, en ekki hefur unnist tími til að gera það. Óski þingnefndin þess að þetta verði kannað kallar það á nokkra sérsmiði. Á hinn bóginn er það tilfinning okkar sem að herminum standa að fremur megi búast við því að fjölgun jöfnunarsæta geri kerfið stöðugra, að það sé þá ónæmara fyrir smávægilegum atkvæðabreytingum.

Frekari endurbætur á kosningakerfinu

Eins og forseti Alþingis benti á 1. umræðu um frumvarpið er komið að því að yfirfara þurfi kjördæmaskipan og allt fyrirkomulag sætaúthlutunar eins gert hefur verið á um tveggja áratuga fresti allt frá því jöfnunarákvæði voru tekin upp 1934.

Í þessu samhengi má spyrja hvort breytingarnar sem í frumvarpinu felast kunni að stangast á við slíkar umfangsmeiri breytingar. Því verður ekki svarað á fræðilegum grunni einum heldur þarf ágiskanir að auki. Það er því að nokkru byggt á persónulegu álitu að telja verði ólíklegt að breytingarnar sem felast í frumvarpinu verði hindrun í vegi fyrir heildarendurskoðun kosningakerfisins – verði frumvarpið áður að lögum. Framangreind meginmarkmið frumvarpsins hljóta meira eða minna að verða í hávegum höfð, enda má fullyrða að stefnt hafi verið að ná þeim í öllum fyrri grunnbreytingum á kosningakerfinu, a.m.k. frá og með 1934. Að auki verður heldur ekki séð að sú aðferðafræði sem felst í frumvarpinu sé fjarri meginstraumum í þessum fræðum. Því má jafnvel segja að samþykkt téðs frumvarps muni létta róðurinn þegar kemur að frekari endurbótum.

Í viðauka III við þessa umsögn eru reifaðar nokkrar hugmyndir um hvað megi bæta í kosningalögum.

Eins og fyrr segir gæti Kosningahermirinn orðið mikilvægt hjálpartæki við þá endurskoðun á kosningakerfinu sem hlýtur að vera fram undan. Með herminum má kanna gæði hugmynda með ýmsu móti. Í því sambandi skal lögð áhersla á að hermirinn er þannig úr garði gerður að hann sé óvilhallur, setji ekki eina hugmyndina í betra ljós en aðrar. Þess vegna eru gæðamælikvarðarnir margir og þar sem ekkert kosningkerfi er fullkomið mun ekki finnast nein hugmynd sem sýnir sig vera besta á öllum mælikvörðum.

Að lokum

Viðfangsefni það sem hér er til umræðu, fyrirkomulag kosninga til Alþingis, varðar undirstöðu lýðræðisins. Þrátt fyrir að umsögn þessi sé allöng væri mörgu við að bæta. Því erum við báðir, ég undirritaður og félagi minn í þessum málum, dr. Kristján Jónasson próf., reiðubúnir að svara nefndinni óski hún þess.

Viðauki I: Tillögur um breytingar á frumvarpinu varðandi skiptingu sæta milli Reykjavíkurkjördæmanna

Þessi viðauki er unninn í samvinnu við dr. Stefán Inga Valdimarsson, ráðgjafa landskjörsjórnar.

Í ljós hefur komið að bæta þarf lítillega við frumvarpið. Ástæðan er sú að ekki er fullt samræmi milli ákvæða í 8. gr. gildandi laga um hvernig skipta skuli Reykjavík í tvö kjördæmi og þeirra í 9. og 10. gr. um hvernig skipta skuli sætum milli þessara kjördæma tveggja. Þessi ágalli er þegar í gildandi lögum, enda þótt afar ósennilegt sé að á hann kunni að reyna að þeim óbreyttum. Öðru máli gegnir eftir þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu um ákvæði 9. og 10. gr., verði frumvarpið að lögum. Því verður ekki hjá því komist að taka á misræminu. Eftirfarandi er greining og lausn á þessum vanda.

Lagfæringar á 8. gr. kosningalaganna

Skv. ákvæðum 1. mgr. 8. gr. laganna skal landskjörstjórn skipta Reykjavík upp í tvö ámóta stór kjördæmi.

■ 8. gr. Mörk kjördæma í Reykjavík.

☐ Þegar boðað hefur verið til almennra alþingiskosninga skal landskjörstjórn ákveða mörk kjördæma í Reykjavík miðað við kjörskrá 56 dögum fyrir kjördag, sbr. 1. mgr. 28. gr. Skulu mörkin við það miðuð að kjósendur í hvoru kjördæmi um sig að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum, séu nokkurn veginn jafnmargir. Gæta skal þess, eftir því sem kostur er, að hvort kjördæmi sé sem samfelldust heild.

Í 9. gr. laganna er gengið út frá því að hvort kjördæmið um sig fái 11 þingsæti, en þó geti landskjörstjórn breytt fjöldanum eins og frekar er mælt fyrir í 10. gr.. Séu kjördæmin með jafnmörg sæti má lesa 2. málsl. 1. mgr. framangreindrar 8. gr. þannig: „Skulu mörkin við það miðuð að kjósendur [...] séu nokkurn veginn jafnmargir í [kjördæmunum tveimur].“ Við síðustu þingkosningar voru 45 716 kjósendur í Reykjavík suður en ögn færri, eða 45 361 í því nyrðra. Munurinn nemur aðeins 355 kjósendum sem er talsvert undir einu prósent.

Í 10. gr. laganna er kveðið á um færa skuli (kjördæmis)sæti á milli kjördæma hafi ójafnvægi – mælt sem kjósendur að baki hverju þingsæti – farið yfir það að vera mest tvöfalt. Það er fræðilega mögulegt, en afar ólíklegt, að þetta gæti leitt til þess að annað Reykjavíkurkjördæmið hlyti fleiri sæti en hitt. Öðru máli gegnir í samhengi við ákvæðin í frumvarpinu. Samkvæmt þeim eru mun meiri líkur á því að til þess kæmi að einu sæti muni á sætatölum Reykjavíkurkjördæmanna tveggja. Hermireikningar benda til þess að það geti gerst í fjórðu til fimmtu hverjum kosningum og er þá munurinn á kjósendatölum kjördæmanna látinn sveiflast í kringum 1%, sem er á sama róli og munurinn var 2021.

Það sem verra er að margumræddur málsliður í 8. gr. væri þá kominn í mótsögn við þau ákvæði í 10. gr. laganna sem mælt er fyrir um í 2. gr. frv. Nauðsynlegt er að ráða bót á þessu með þeirri einföldu breytingu á 8. gr. sem ýað er að hér að framan, nánar tiltekið að á undan 1. gr. frv. komi ný 1. gr. (og númer annarra frv. greina breytist til samræmis):

1. gr.

2. málsl. 1. mgr. 8. gr. orðist svo:

Skulu mörkin við það miðuð að kjósendur séu nokkurn veginn jafnmargir í kjördæmunum tveimur.

Þetta er styttra og skörinorðara orðalag en í lögunum sjálfum og hefur innihaldið væntanlega vakið fyrir löggjafanum á sínum tíma.

Viðbót við 10. gr.

Er vandinn þá úr sögunni? Fyrsta svarið er „já“: Það er engin mótsögn lengur og þótt af og til muni einu þingsæti á kjördæmunum erfist sá skavanki ekki frá einum kosningum til þeirra seinni.

Nú kann að þykja það ótækt að eins sætis munur geti orðið á sætatölu tveggja „nokkurn veginn“ jafnstórra kjördæma; munur sem kemur til vegna þess hvernig kjósendur kunna að skiptast á milli annarra kjördæma og er þar með nánast hendingum háður.

Einföld og eðlileg leið til að ráða bót á þessum vanda, ef vanda skal kalla, er að klípa umframsæti af því Reykjavíkurbjördæminu sem fær fleiri sæti. Það kæmi þá sem viðbótarsæti til ráðstöfunar handa einhverju kjördæmi utan Reykjavíkur.

Að jafna þannig á milli Reykjavíkurbjördæmanna niður á við er í anda þess sem segir í greinargerð með frumvarpinu um að „[r]egla Adams er [...] vísvisandi valin til að gera breytinguna á skiptingu sæta milli kjördæma eins milda og unnt er“ enda sé „regla Adams [...] fremur hliðholl minnstu kjördæmunum.“

Regla Adams hefur þann eiginleika að kjördæmi sem skipt er upp (eins og Reykjavík) tapar aldrei sætum við það eitt. Þar með getur það hæglega gerst að uppskiptingin færi einmitt öðru kjördæminu eitt sæti umfram það sem Reykjavík fengi sem eitt kjördæmi. Fyrirgreindar reiknilaunir sýna að þetta kynni að gerast í nær þriðjung kosninga. Þetta rennir enn frekari stoðum undir það að „jöfnun niður á við“ sé rökrétt leið í þessu samhengi.

Hví ekki að fara öndverðu leiðina og jafna upp á við, að færa lægra settu kjördæminu sæti, sem væri þá á kostnað einhvers kjördæmis utan Reykjavíkur? Það væri samkvæmt framansögðu að hygla Reykjavíkurbjördæmunum, sem er ekki það sem að er stefnt.

Framsetning á þessari jöfnun milli Reykjavíkurbjördæmanna kallar á viðbót við ákvæði núverandi 2. gr. frv., þeirri um orðalag 10. gr. Eftir þá breytingu yrði 2. gr. frv., þá 3. gr., þannig orðuð:⁴

3. 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. *Komi í jós að annað Reykjavíkurbjördæmanna hefi hlotið fleiri sæti en hitt skal færa sæti á milli þeirra til að eyða þeim mun eins og kostur er. Hafi að því loknu annað þessara kjördæma enn eitt sæti unfram hitt skal færa það sæti til þess kjördæmis utan Reykjavíkur sem á hæstu útkomutölu sem hefur ekki þegar leitt til úthlutunar skv. 2. tölul.*
4. Nú eru tvær eða fleiri útkomutölur jafnháar þegar á það kann að reyna í 2. eða 3. 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.

Efnislega viðbótin felst í nýjum 3. tölul. í 2. mgr. auk tilsvarende innskots í 4. tölul. Breyttur texti er skáletraður til aðgreiningar.

Taka skal fram að vart mun reyna á ákvæði fyrri málslíðar hins nýja 3. tölul. 2. mgr. Hafi náðst að draga mörkin milli kjördæmanna í Reykjavík þannig að munurinn á kjósendatölum þeirra sé óverulegur munar í hæsta lagi einu sæti á sætatölum kjördæmanna að lokinni úthlutuninni skv. 2. tölul. Hermanir sýna að kjósendamunurinn þarf nema allt að 10% til að sætamunurinn verði tvö sæti. Svo

⁴ Hér er ekki hirt um að setja þetta í form breytingartillögu.

ójöfn skipting Reykjavíkur er víðs fjarri því að „kjósendur séu nokkurn veginn jafnmargir í kjördæmunum tveimur“.

Benda má á að breytingar þær sem hér eru lagðar til á frumvarpinu falla ekki – fremur en frumvarpið í heild – undir sérákvæði 2. mgr. 142. gr. um samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi.

Skýringardæmi

Eftirfarandi tafla 1 sýnir dæmi um áhrif framangreindra tillagna um breytingu á frumvarpinu. Annars vegar er gengið út frá raunverulegum tölum kjósenda á kjörskrá við þingkosningarnar 2021 og hins vegar er fráviksdæmi þar sem atkvæði hafa færst nokkuð til höfuðborgarsvæðisins, eins og verið hefur um langa hríð.

Í I. bálki töflunnar er sætum úthlutað að frumvarpinu óbreyttu. Miðað við kjörskrártölur 2021 er fátt til frásagnar; sætin skiptast jafnt milli Reykjavíkurkjördæmanna, 11 sæti til hvors. Öðru máli gegnir um fráviksdæmið. Reykjavík suður (sem hefur 355 kjósendur umfram það nyrðra eins og var í kosningunum 2021) fær í því dæmi 12 sæti en það nyrðra 11, samtals 23. Er þá fróðlegt að huga að II. bálki töflunnar, þar sem gengið er út frá því að Reykjavík sé eitt kjördæmi (og frumvarpið óbreytt, enda eiga breytingarnar aðeins við ef kjördæminu er skipt upp). Sameinaða Reykjavíkurkjördæmið fengi 22 sæti bæði á grundvelli kjósendatalna 2021 svo og í fráviksdæminu og í því dæmi þar með einu færra en væri kjördæmið í tvennu lagi.

III. bálkur töflunnar sýnir áhrif breytingartilagnanna. Þau eru vitaskuld engin m.v. kjörskrártölur 2021. En í fráviksdæminu er 12. sætið í Reykjavík suður að lokinni úthlutun skv. 2. tölul. 2. mgr. og er sætið þá um leið það 23. í Reykjavík samanlagt. Sú útkoma er sýnd í næstneðstu línu töflunnar undir fyrirsögninni „fyrri skref“. Í seinna skrefinu, neðstu línunni, er umframsætið fært frá Reykjavík suður í samræmi við hinn nýja 3. tölulið. Sætið kemur í hlut þess kjördæmis sem á næst rétt á sæti, sem í þessu tilviki reynist vera Suðvesturkjördæmi, sem er sama niðurstaðan og fengist ef Reykjavík væri eitt kjördæmi.

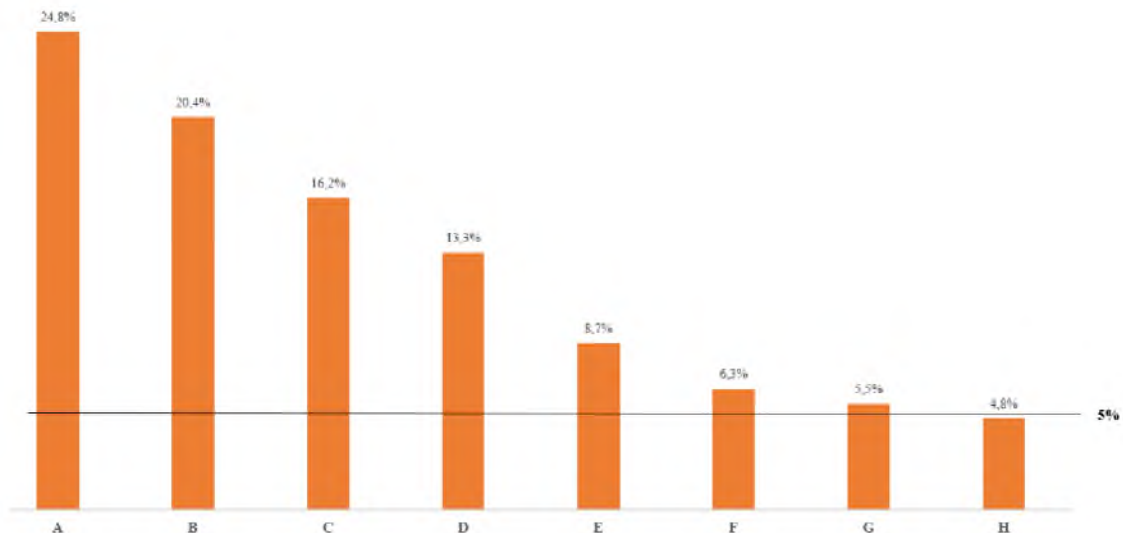
Tafla 1: Dæmi um áhrif breytinga á skiptingu sæta milli Reykjavíkurkjördæmanna.

I Reykjavík sem tvö kjördæmi að frumvarpinu óbreyttu								
Kjósendur á kjörskrá	Norð-vestur	Norð-austur	Suður	Suðvestur	Reykjavík suður	Reykjavík norður		Samtals
Kosningar 2021	21 541	29 847	38 424	73 699	45 716	45 361		254 588
Fráviksdæmi	20 797	27 128	38 001	77 598	47 460	47 105		258 088
Sæti, skipt með reglu Adams	Norð-vestur	Norð-austur	Suður	Suðvestur	Reykjavík suður	Reykjavík norður	Reykjavík samtals	Samtals
Kosningar 2021	6	7	10	18	11	11	22	63
Fráviksdæmi	6	7	9	18	12	11	23	63
II Til hliðsjónar: Reykjavík sem eitt kjördæmi og að frv. óbreyttu								
Kjósendur á kjörskrá	Norð-vestur	Norð-austur	Suður	Suðvestur		Reykjavík sameinuð		Samtals
Kosningar 2021	21 541	29 847	38 424	73 699		91 077		254 588
Fráviksdæmi	20 797	27 128	38 001	77 598		94 564		258 088
Sæti, skipt með reglu Adams	Norð-vestur	Norð-austur	Suður	Suðvestur		Reykjavík sameinuð		Samtals
Kosningar 2021	6	7	10	18		22		63
Fráviksdæmi	6	7	9	19		22		63
III Reykjavík sem tvö kjördæmi en að frumvarpinu breyttu								
Kjósendur á kjörskrá	Norð-vestur	Norð-austur	Suður	Suðvestur	Reykjavík suður	Reykjavík norður		Samtals
Kosningar 2021	21 541	29 847	38 424	73 699	45 716	45 361		254 588
Fráviksdæmi, fyrra skref	20 797	27 128	38 001	77 598	47 460	47 105		258 088
Fráviksdæmi, seinna skref	20 797	27 128	38 001	77 598	47 460	47 105		258 088
Sæti, skipt með reglu Adams	Norð-vestur	Norð-austur	Suður	Suðvestur	Reykjavík suður	Reykjavík norður	Reykjavík samanlagt	Samtals
Kosningar 2021	6	7	10	18	11	11	22	63
Sæti, skipt með reglu Adams	6	7	9	18	12	11	23	63
Fráviksdæmi, seinna skref	6	7	9	19	11	11	22	63

Viðauki II: Niðurstöður úr hermunum til samanburðar á frumvarpinu og gildandi lögum

Aldarkosningin sem grunnur

Í hermunum sem notaðar eru til að kanna hvort og hvernig markmið frumvarpsins nást er gengið út frá slembnum kosningaúrslitum sem hafa úrslitin í Aldarkosningunni fyrrnefndu sem aðstefnt meðaltal (væntigildi). Þessi grunnúrslit eru hugsuð sem úrslit úr dæmigerðum þingkosningum á þessari öld með átta flokkum, sem hver um sig svarar nokkurn veginn til tiltekins flokks í hinum raunverulegu kosningum á öldinni. Atkvæðatölur eru færðar til samræmis við tölu kjósenda á kjörskrá og gild atkvæði í kosningunum 2021. Landsfylgi flokkanna í Aldarkosningunni er að finna á eftirfarandi mynd 1, sjá líka atkvæðatölur á mynd 2 í viðauka III:



Mynd 1: Fylgi á landsvísi í aldarkosningunni.

Flokkunum er raðað eftir heildaratkvæðafylgi þeirra. Bókstafir þeirra eru í stafrófsröð og hafa ekkert með bókstafi raunverulegra stjórnmálasamtaka að gera. Eins og sjá má eru tveir síðustu flokkarnir sitt hvoru megin við 5%-þröskuldinn.

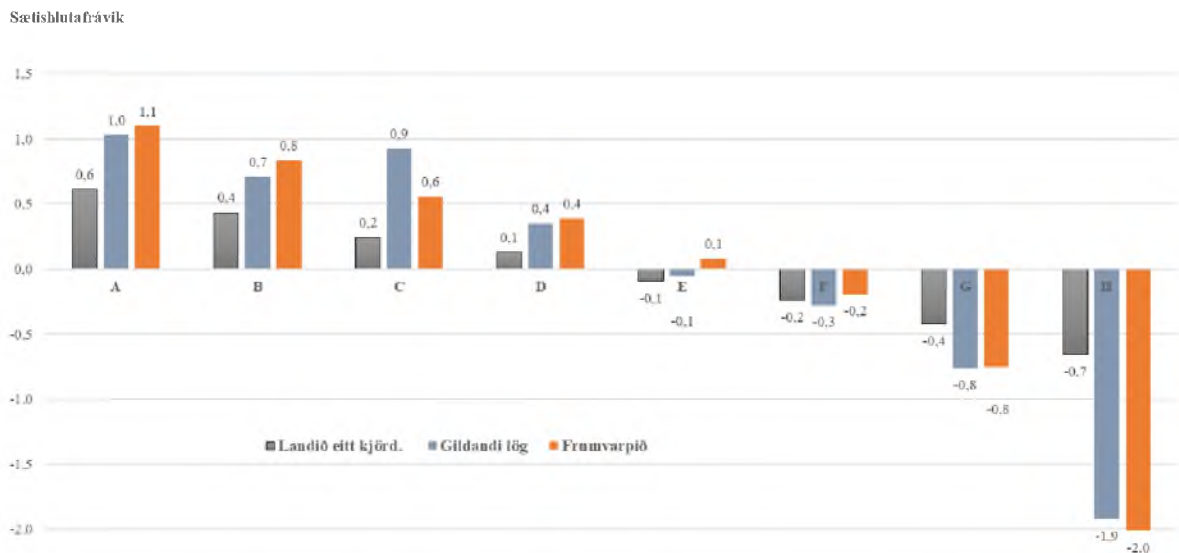
Á grundvelli þessara grunnúrslita eru kölluð fram 20 000 hendingarkennd úrslit með svokallaðri gammadreifingu með frávíksstuðuli upp á 0,25. Ekki er höfð fylgni á milli listanna, nokkuð sem reynir enn frekar á þolrif þessara gæðaprófana.

Frávik frá kórréttum hlutfallskosningum

Meðaltöl úthlutana úr þessum hermdu kosningum endurspeglast í mynd 2. Sú mynd kallar á skýringar:

- Grunnlínan, sem merkt er 0,0 á lóðrétta ásnum, svarar til þeirra sæta sem hver flokkur myndi fá ef sætum væri úthlutað algerlega hlutfallslega m.v. landsfylgið – og það í brotum. Enn fremur er þá þröskuldurinn hunsaður. Útkomurnar kallast *sætishlutir*. Taka má A-flokkinn sem dæmi. Á mynd 1 má lesa að landsfylgi hans er 24,8%. Það sama hlutfall af sætunum 63 gefur sætishlutinn 15,6.
- Frávikin sem myndin sýnir mæla hve mikið heildarsætatalur hvers flokks víkja frá sætishlutum þeirra að meðaltali yfir allar hermdu kosningarnar.
- Fyrstu súlurnar, þær gráu, „Landið eitt kjördæmi“, sýna frávikin þegar öllum sætum er úthlutað með reglu D'Hondts eins og landið væri eitt kjördæmi og þröskuldur enginn. Þannig fær t.d. A-flokkurinn að meðaltali 0,6 sæti umfram það sem sætishlutirnir mæla fyrir um. Með sama hætti skortir H-flokkinn 0,7 sæti. Þessa bjögun verður að hafa í huga þegar frávikin skv. lögunum og frumvarpinu eru metin. Þar er regla D'Hondts í heiðri höfð og skýrir það drjúgan hluta af þessum frávikum.

- Bláu súlurnar sýna frávikin skv. lögunum og þær appelsínugulu þau skv. frumvarpinu. Hér kemur í ljós að frávikin, bjögunin, eykst lítilega með frumvarpinu frá því sem er skv. lögunum óbreyttum. Ástæðan er einföld: Samspil þröskulds við fækkun jöfnunarsæta veldur þessu. En þetta er vart mat á gæðum frumvarpsins þar sem því er ekki ætlað að breyta neinu um þröskulda eða úthlutunarreglu. Þá er þess og að geta að myndin kæmi öðru vísi út væri einblínt á þá flokka sem koma mönnum á þing. Þegar talað er um jöfnun milli flokka er almennt aðeins átt við þingflokka, sbr. það sem segir þar um í stjórnarskránni.



Mynd 2: Frávik úthlutunar frá sætishlutum á landsvísi.

Benda má á myndir, hliðstæðar mynd 2, í fyrirlestri sem þau Lilja Steinunn Jónsdóttir og Kristján Jónasson (en þau koma bæði að smíði Kosningahermisins) fluttu á *Haustráðstefnu Advania* í Hörpu 8. september sl.; sjá hlekkinn <https://cs.hi.is/voting/Advania.pdf>.

Gæðamælingar

Kosningahermirinn býður upp á fjölmörg próf til að kanna gæði kosningakerfa. Í töflu 2 eru nokkrir slíkir gæðamælikvarðar sýndir og eru þá borin saman gildi fyrir kerfi gildandi laga og laganna með þeim breytingum sem lagðar eru til með frumvarpinu.⁵

⁵ Ekki er hirt um afleiðingar þeirra litlu breytinga á frumvarpinu sem lagðar eru til í viðauka I. Áhrif þeirra myndu vart sjást á þessum mælikvörðum.

Tafla 2: Gæðamælingar á frumvarpinu í samanburði við gildandi ákvæði.

Pröskuldur er ávallt 5% Allar stærðir vísa til meðaltalna úr 20 000 kosningunum hermdum eftir Aldarkosningunum	Allar úthlutanir með reglu D'Hondts			Umsögn
	Gildandi lög	Frumvarpið	Öll sæti til jöfnunar og með bestu útteilingar- aðferð	Hinni svokallaðri „bestu aðferð“ við útteilingu jöfnunarsæta er lýst lauslega í viðauka IV. Sé ekki annað tekið fram eru mælikvarðarnir þannig að því lægri sem talgildin eru þeim mun betri einkunn.
Visitölur sem mæla hve hlutfallsleg úthlutanirnar eru				
Innan kjördæmanna				
Visitata Loosemore-Hanbys	14,4	14,8	13,6	Þessi visitata miðast við að úthlutað sé á grundvelli stærstu leifa og er vinsæl meðal stjórnmálafræðinga. Hún á ekki nema takmarkað við þegar úthlutanir byggja á reglu D'Hondts eins og hér.
Visitata sem auðkennir reglu D'Hondts	6,3	6,2	5,5	Á þessum mælikvarða er frumvarpið ekki til bóta. Það á ekki sist rætur að rekja til samspils þröskuks og fækkunar kjördæmissæta. Um þetta er nánar fjallað í megintextanum.
Frávik frá minnstu óreiðu	3,0	0,5	0,0	Þessi mælikvarði er sá eðlilegi þegar D'Hondtsregla er notuð. Hér er frumvarpið óverulega til bóta.
Á landsvísi				
Visitata Loosemore-Hanbys	6,8	6,6	6,6	Hugtakið óreiða verður ekki skýrt hér en hún er sterkur mælikvarði á gæði aðferða. Hér kemur fram að með frumvarpinu næst mun betri nálgun við bestu aðferðina með sömu forsendum, þ.e. sömu þröskuldum og D'Hondt í báðum tilvikum. Þetta sést á því að óreiðutala frumvarpsins er ámotá þeirri sem fæst með bestu aðferðinni.
Ýmsir aðrir mælikvarðar á gæði úthlutanna				
Tala þeirra sæta sem lenda að meðaltali hjá röngum þingflokki m.v. landsfylgi	0,66	0,00	0,00	Hér er aðgætt hvort þingflokkar fái hlutfallslega rétta heildarúthlutun m.v. landsfylgi m.v. reglu D'Hondts. Þegar hermt er með núverandi lögum lenda að jafnaði 0,66 sæti hjá röngum flokkum, en skv. frv. aðeins í 3 skipti af 20 000. Þetta sýnir að markmið frumvarpinu um jöfnun milli þingflokka er fyllilega uppfyllt.
Hvað vikja mörg sæti frá hreinni kjördæmisúthlutun?	5,7	6,0	5,2	Til þess að ná fullri jöfnun á milli þingflokka, þ.e. til að koma í veg fyrir að 0,66 sæti lendi hjá röngum flokkum, er jöfnunarsæturnar stórfjöldað skv. ákvæðum frumvarpsins. Það kostar samt óverulega aukningu í notkun jöfnunarsætanna. Aukningin nemur aðeins 0,3 sætum að meðaltali. Það sem kemur á óvart er lægsta talan, 5,2. Hún segir að óhjákvæmileg röskun á kjördæmisúthlutunum aukist ekki heldur beinlínis minnki við það að gera öll þingsæti að nafninu til jöfnunarsæti, enda sé um leið notuð margnefnað besta útteilingaraðferð þeirra - eða önnur ámotá góð.
Minnsti sætishluttur að baki sæti	0,44	0,47	0,52	Æskilegt er að minnsti sætishluttur að baki sæti sé sem hæstur. (Það er auðkenni reglu D'Hondts.) Hér er frumvarpið talsvert til bóta.
Breytingar á sætaúthlutunum með frv.				
Milli lista innan kjördæma	(Á ekki við)	7,4	7,2	Breytingar þær sem felast í frumvarpinu leiða að sjálfsgöðu til þess að tilfærsla verður á sætum milli lista, en er þó minni en ætla mátti. Í hermnum eru sex kjördæmi og átta flokkar og skiptast því sætin 63 á 48 lista. Af þessum listasætum færast aðeins rúm sjö til á milli lista.
Milli flokka	(Á ekki við)	0,87	0,88	Færslan milli flokkanna nemur að meðaltali tæpu einu sæti, sem er eðlilega ögn meira en umframsetin 0,66 sem fram koma hér þremur reitum ofar.

Tafla 2 er umfangsmikil en benda má sérstaklega á þá niðurstöðu að jöfnuður milli þingflokka næst fullkomlega (á mælikvarða D'Hondts) og að fjölgun jöfnunarsæta úr níu í lögnum upp í 27 veldur engri umtalsverðri aukningu á frávikum heildarúthlutunar í kjördæmunum frá því sem væri ef öll sæti væri hrein kjördæmissæti. Sú röskun er þegar komin fram við níu jöfnunarsæti og eykst ekki við fjölgun þeirra; gæti jafnvel minnkað sé þeim fjölgað enn meir en í 27!

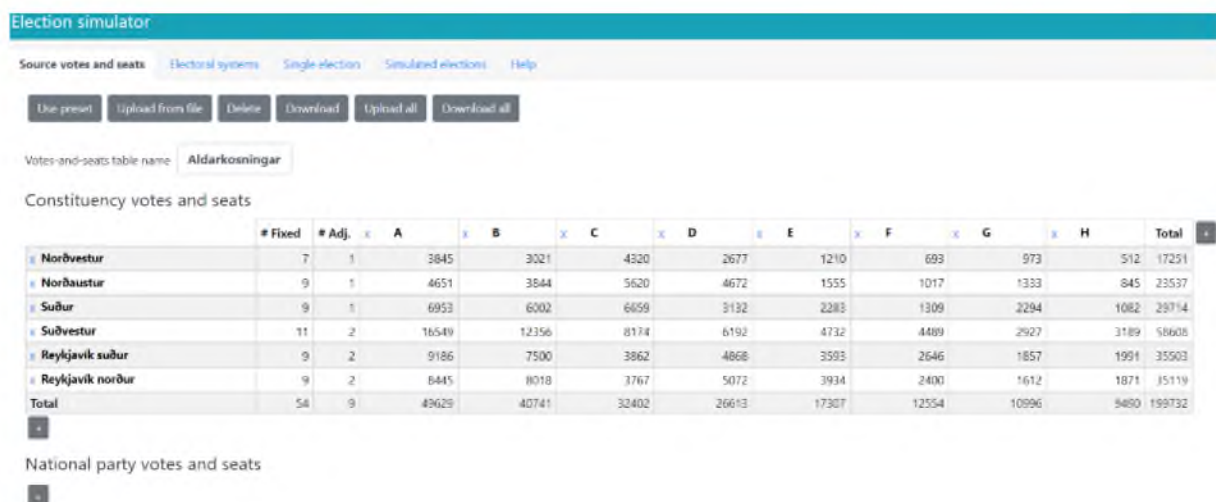
Viðauki III: Um kosningaherminn

Þessi viðauki er unninn í samvinnu við dr. Krisján Jónasson, prófessor við Háskóla Íslands.

Aldarkosningin sem grunnur

Kosningahermirinn er hugbúnaður sem gerir kleift að prófa hugmyndir um kjördæmaskipan og kosningakerfi. Hermirinn er hugsaður til prófunar á kosningakerfum eins og í kosningum til þjóðþinga. Notandinn getur hannað sín eigin kerfi, eitt eða fleiri, kannað eiginleika þeirra og borið þau saman með ýmsum gæðamælikvörðum. Þingsætum má skipta að vild milli kjördæma og í kjördæmis- og jöfnunarsæti. Velja má á milli úthlutunarreglna, setja þröskulda bæði í kjördæmum og á landsvísi, en ekki síst prófa margvíslegar útfærslur á útteilingu jöfnunarsæta til lista. Gildandi lög um kosningar til Alþingis standa notendum til boða auk ýmissa tilbrigða við þau svo og hugmyndir um ný kerfi. Notandinn getur vistað lýsingu á kosningakerfum þeim sem hann setur saman til síðari notkunar. Herminn má enn fremur nota við könnun á einfaldari kerfum, svo sem við kosningar til sveitarstjórna. Viðmót kosningahermisins er enn sem komið er aðeins á ensku. Hermirinn er aðgengilegur öllum á netinu á slóðinni <https://cs.hi.is/voting>.

Eftirfarandi mynd sýnir forsiðu hermisins eftir að úrslit úr Aldarkosningunni svokölluðu hafa verið sett inn.



The screenshot shows the 'Election simulator' interface. At the top, there are tabs for 'Source votes and seats', 'Electoral systems', 'Single elections', 'Simulated elections', and 'Help'. Below these are buttons for 'Use preset', 'Upload from file', 'Delete', 'Download', 'Upload all', and 'Download all'. A text input field for 'Votes-and-seats table name' contains 'Aldarkosningar'. Below this is a section titled 'Constituency votes and seats' which contains a table with the following data:

	# Fixed	# Adj.	A	B	C	D	E	F	G	H	Total
Norðvestur	7	1	3845	3021	4320	2677	1210	693	973	512	17251
Norðaustur	9	1	4651	3844	5620	4672	1555	1017	1333	845	23537
Suður	9	1	6953	6002	6659	3132	2283	1309	2294	1082	28714
Suðvestur	11	2	16549	12356	8174	6192	4732	4489	2927	3189	58605
Reykjavík suður	9	2	9186	7500	3862	4868	3593	2646	1857	1991	35503
Reykjavík norður	9	2	8445	8018	3767	5072	3934	2400	1612	1871	35119
Total	54	9	49629	40741	32402	26613	17307	12554	10996	8480	198732

Below the table is a section titled 'National party votes and seats' which is currently empty.

Mynd 3: Dæmi um inntaksgögn í hermun.

Aðferðafræði

Prófun kerfanna fer þannig fram að búin eru til með hermun fjölmörg slembin kosningaúrslit og sætum úthlutað á grundvelli hverra úrslita. Útgangspunktur hermananna eru tiltekin kosningaúrslit, tilbúin eða raunveruleg, svo sem Alþingisþingkosningar á þessari öld, eða Aldarkosningin fyrrnefnda. Slík grunnúrslit, sem sett eru saman úr atkvæðatölum hvers flokks í hverju kjördæmi, mynda væntigildi hinna hermdu úrslita. Sjálfgefið er að herma með svonefndum fráviksstuðli 0,25 sem merkir að staðalfrávik hverrar hermdrar atkvæðatölu er 25% af væntigildi hennar. Notandi getur síðan breytt þessum stuðli og reyndar mörgum fleiri atriðum sem stýra því hvernig hermunin er framkvæmd.

Niðurstöður hermunarinnar sýna meðaltöl af úthlutun þingsæta, bæði til einstakra lista og til flokka, fyrir hvert þeirra kerfa sem til skoðunar er. Enn fremur fást staðalfrávik þessara talna svo og 95% vikiörk. Hermirinn skilar einnig ýmsum mælikvörðum á eiginleikum hvers prófaðs kerfis og gerir þannig kleift að bera þau saman. Niðurstöður birtast á vefsíðunni sjálfri en auk þess má hlaða niður Excel-skjali með ítarlegri upplýsingum. Eftirfarandi mynd 4 sýnir upphafið á þeim upplýsingum sem birtast á vefsíðunni sjálfri.

Simulation results

[Download Excel file](#)

Quality measures

Seats minus seat shares, sum over allocations to: – constituency lists	AVG 95%-CI		
	Gildandi lög	Frumvarpið	Landið eitt kjörd.
absolute values (Hare-quota)	14.445 ± 0.026	14.752 ± 0.029	3.457 ± 0.012
squared values (Hare-quota)	6.947 ± 0.020	7.489 ± 0.023	2.249 ± 0.015
pos. values scaled by reciprocal shares (D'Hondt)	6.269 ± 0.016	6.189 ± 0.017	0.159 ± 0.001
neg. values scaled by reciprocal shares (Adams)	10.279 ± 0.021	11.129 ± 0.021	0.492 ± 0.002
abs. values scaled by reciprocal share (Sainte-Laguë)	16.548 ± 0.023	17.318 ± 0.020	0.650 ± 0.003
sq.val. scaled by reciprocal shares (Sainte-Laguë)	7.620 ± 0.017	7.892 ± 0.018	0.432 ± 0.003
sq.val. scaled by reciprocal seats (Hill-Huntington)	3.247 ± 0.009	3.464 ± 0.011	0.557 ± 0.004

(single constituency minimizing method in brackets)

Mynd 4: Sýnishorn af niðurstöðum úr Kosningaherminum.

Markhópur

Hermirinn er fyrst og fremst ætlaður þeim sem kanna vilja breytt fyrirkomulag þingkosninga, hvort sem það eru stjórnvöld, þingmenn, fræðimenn eða aðrir áhugmenn um kosningamál. Hermirinn er ekki hugsaður til spádóma um ókomnar kosningar en hann má þó nota til að meta líklega dreifingu sæta að gefinni einni eða fleiri viðhorfskönnunum.

Þróunarsagan

Kosningahermirinn hefur verið í þróun í nokkur ár. Margir hafa komið að gerð hans, starfsmenn Háskóla Íslands, ólaunaðir áhugamenn og stúdentar sem hafa haft sumarvinnu við forritun. Í því skyni hefur Nýsköpunarsjóður námsmanna veitt styrki. Enn fremur hefur dómsmálaráðuneytið, fyrir milligöngu skrifstofu Alþingis, greitt fyrir hálfis árs vinnu við forritun. Um þessar mundir er það þriggja manna hópur sem stendur að þróuninni, Þorkell Helgason próf. emeritus og Kristján Jónasson prófessor, báðir við Háskóla Íslands, og Lilja Steinunn Jónsdóttir meistaranemi við ETH í Zürich. Áður hafa komið að henni þau Smári McCarthy, Pétur Ólafur Aðalgeirsson og Martha Guðrún Bjarnadóttir.

Tengd vinna og fyrirhugaðar viðbætur

Fyrir utan þróun á herminum hefur þríeykið, þau Þorkell, Kristján og Lilja, unnið að ýmsum hliðarverkefnum. Má þar helst telja hermun og aðra útreikninga varðandi endurbætur á kerfi því sem notað er við kosningar til þýska Sambandsþingsins, en um þessar mundir stendur fyrir dyrum viðamikil endurskoðun á lögum um þær. Hefur hópurinn verið í sambandi við viðkomandi þingnefnd og boðið fram þjónustu sína. Jafnframt munu hópfélagar taka þátt í tveggja daga málþingi á vegum félagsins *Mehr Demokratie* í Berlín 22.–23. okt. nk. Hópurinn hefur líka gert margvíslega útreikninga tengda íslenskum alþingiskosningum, og meðal annars metið viðkvæmni mismunandi kosningakerfa fyrir lítlum breytingum á atkvæðatölum, líkt og gerðist í Norðvesturkjördæmi í kosningunum 2021.

Herminn má endalaust bæta og auka. Má þar nefna myndrænt úttak, varaatkvæði, hermun með fylgni milli atkvæðatalna, fleiri úthlutunarreglur, kosningaúrslit frá fleiri löndum og svo mætti lengi telja.

Viðauki IV: Ábendingar um endurbætur á sätaskipan og úthlutun sæta í kosningum til Alþingis

Höfundur umsagnarinnar hefur á liðnum árum í mörgum pistlum og blaðagreinum bent á nauðsyn þess að endurbæta kosningalögin, síðast í *Vísir*, 7. júní s.l.; sjá <https://www.visir.is/g/20222272463d/meira-lyd-raedi-med-endur-botum-a-fyrir-komu-lagi-kosninga>.

Týna má upp úr þessum sarpi eftirfarandi atriði til ábendingar. Velflest þessi efnisatriði má kanna með ýmsu móti í Kosningaherminum, og allar ef fé finnst til að vinna frekar að þróun hans.

Úthlutunarreglur

Allt frá upphafi hlutfallskosninga hér á landi snemma á síðustu öld, hefur sætum í þing- og sveitarstjórnarkosningum verið úthlutað með reglu D'Hondts – þó með einu tímabundnu frávik.

Regla D'Hondts er trúlega algengasta hlutfallsreglan en hvergi nærri sú eina. Þær helstu aðrar eru leifareglur að hætti Hares og Droops en ekki síður regla Sainte-Laguës. Engin regla er þó fullkomin. Fyrir því eru óumflýjanlegar rökfræðilegar ástæður. T.d. er regla D'Hondts með innbyggðri bjögun í þeim skilningi að hún hygglir atkvæðameiri framboðum á kostnað hinna minni. Sama á að nokkru við um reglu Droops. Þær einu sem eru hlutlausar að þessu leyti eru reglur Sainte-Laguës og Hares. Því eru þær víða notaðar, og þó einkum Laguë-reglan, svo sem í Noregi og Svíþjóð og almennt í hinum þýska menningarheimi. Þar um slóðir hafa stjórnlagadómstólar jafnvel úrskurðað reglu D'Hondts ólýðræðislega.

Hlutleysi reglna stærstu leifa og Laguës leiðir óhjákvæmilega til þess að með þeim er ekki tryggt að flokkur sem fær hreinan meirihluta atkvæða fái meirihluta sæta. Regla D'Hondts er sú eina sem er þeim kosti búin. Í kosningum til þýska Sambandsþingsins er séð við þessu með því að flokkur með meirihluta atkvæða skuli fyrst fá úthlutað helmingi sæta, og einu betur, áður en regla Laguës er sett í gang.

Aðferð við útdeilingu jöfnunarsæta

Þróaðar hafa verið margar aðferðir til að deila út jöfnunarsætum. Þar togast á gæði og flækjustig. Aðeins er til ein meginaðferð í þessu skyni sem sneiðir hjá umræddum göllum svo og ýmsum öðrum vanköntum og er nefnd sú „besta“ í umsögn þessari. Hún þykir flókin enda þótt stærðfræðilega sé hún afar einföld! Henni er beitt í kosningum í sumum kantónum í Sviss.

Sannað hefur verið stærðfræðilega að þessi „besta aðferð“ er eina aðferðin til að útdeila jöfnunarsætum til kjördæmislista sem uppfyllir vissar augljósar kröfur, frumsendur, svo sem þessar tvær:

- *Kjörfylgi og þingfylgi haldist í hendur.* Listi skal aldrei tapa sætum á því að auka fylgi sitt, að öllu öðru óbreyttu, og öfugt, minnki fylgið. Og að sama skapi skal sætum lista aldrei fjölga lækki atkvæðatala hans.
- *Innra samræmi aðferðarinnar.* Í nokkuð einfaldaðri gerð má orða þessa kröfu þannig breyting á atkvæðatölu eins lista og hjá honum einum, sem hafi þó engin áhrif á sætatölu þessa lista, leiði ekki til að þess að sæti annarra lista fari á kreik.

Í öllum kosningakerfum þar sem jöfnunarsæti eru fastbundin kjördæmum, eins og í því íslenska síðan 1987, getur það gerst að önnur eða báðar framangreindar kröfur séu ekki virtar. Nema sem sagt að úthlutað sé eftir bestu aðferðinni. Finna má raunhæf dæmi úr íslenskum kosningaúrslitum um þetta.

Stjórnlagadómstóllinn þýski gerði það að einni kröfu sinni í fyrrgreindum úrskurði 2018 að flokkur megi aldrei tapa á því að fá fleiri sæti, enda var mál af því tagi tilefni kæru til dómstólsins.⁶

Til eru útdeilingaraðferðir sem nálgast þá bestu svo mjög að slys af framangreindum toga verði; aðferðir sem eru betri en sú í núgildandi lögum. Nokkrar af þeim er að finna í hinum alþjóðlega

⁶ Um þetta mál má lesa á þessari vefsíðu: <http://thorkellhelgason.is/?p=1352>.

fræðaheimi en auk þess hafa aðstandendur Kosningahermisins bætt í sarpinn. Þessar aðferðir eru aðgengilegar í herminum.

Jöfnun atkvæðavægis

Um þetta fjallar frumvarpið og verður þessi þáttur því ekki orðlengdur.

Þröskuldar og varavali

Í gildandi lögum er 5%-þröskuldur, þ.e. flokkur þarf að ná a.m.k. því fylgi á landinu öllu til að eiga þáttökurétt í úthlutun jöfnunarsæta. Þröskuldurinn leiddi til þess yfir 10% gildra atkvæða voru greidd flokkum undir þessum mörkum í kosningunum 2013. Þetta er nokkuð algengur þröskuldur, t.d. í því landi sem kemur oft við sögu í þessari umsögn, Þýskalandi. Svo vildi til að í Sambandsþingskosningum þetta sama ár, 2013, féll enn meira fylgi dautt niður vegna þröskuldsins. Þá spratt upp mikil umræða þar í landi, ekki um að lækka þröskuldshlutfallið, heldur um að gefa kjósendum kost á varavali, að nefna á kjörseðlinum þann flokk sem þeir kysu að hlyti atkvæði sitt ef sá að aðalvali næði ekki að komast á þing vegna þröskuldsins.

Í þeim breytingum sem standa fyrir dyrum á þýska kosningakerfinu er stefnt að því að koma á varavali og það í víðari samhengi en vegna þröskuldsvandans.

Landskjör

Við talningu í kjölfar Alþingiskosninga eru jöfnunarsæti á flakki milli flokka og kjördæma alla talningarnóttina. Sama gerðist eftir endurtalninguna frægu í Norðvesturkjördæmi sl. haust.

Vandræðaganginn með flakkið á jöfnunarsætum má leysa með ýmsum hætti. Jöfnunarákvæði væru óþörf ef landinu væri ekki skipt upp í kjördæmi. Millileið er að hafa jöfnunarsætin alfarið á landslistum, ótengdum kjördæmum. Á því fyrirkomulagi eru til margvíslegar útfærslur. Þar má aftur sækja í smíðju hjá þýskumælandi þjóðum þar sem kjördæmissæti ásamt sérstökum landsætum er meginreglan. Eftir hrun stjórnkerfa kommúnismans breiddist þetta þýskuskotna kerfi út um nær alla Austur-Evrópu – en líka til Nýja-Sjálands. Það er svo önnur saga að með vaxandi einræðistilburðum í sumum þessara landa hefur kerfinu verið misþyrmt – auðvitað til að tryggja völd þeirra sem fyrir sitja á palli.

Kosningabandalög

Í þeim löndum þar sem alfarið er kosið í einmenningskjördæmum, sem er víðast hvar í hinum engilsaxneska heimi, stendur val kjósenda í raun á milli tveggja stjórnarmeirihluta þar sem vart þrífast fleiri en tveir meginflokkar undir þessu fyrirkomulagi – svo lýðræðislegt sem það nú er. Þar sem kosið er hlutfallskosningum, eins og hjá okkur, kemst að jafnaði dýjúgur fjöldi flokka á þing eða í sveitarstjórnir, þ.a. kjósendur vita sjaldnast hvaða meirihlutasamstarf verður ofan á í kjölfar kosninga.

Úr þessu má að nokkru bæta með því að gera það auðvelt að mynda kosningabandalög, þ.e. að sama fylking geti boðið fram tvo eða fleiri jafngilda lista. Þannig gætu flokkarnir gefið kjósendum til kynna hverjir hygðust starfa saman að kosningum loknum. Sums staðar er meira að segja ýtt undir þetta. Í Grikklandi eru 250 þingmenn kosnir með hlutfallskjöri en síðan fær stærsti flokkurinn, eða bandalagið, 50 þingsæti í kaupbæti. Á Ítalíu var um skamma hríð gengið enn lengra og kveðið á um að stærsta fylkingin fengi meirihluta þingsæta og engar refjar.

Persónukjör

Allt frá upphafi hlutfallskosninga hér á landi hefur verið heimilt að strika yfir nöfn á listum og umræða þeim. Þetta hefur þó verið næsta máttlaust ákvæði og á tímabilinu 1987-2002 var það vita gagnslaust og var svo áfram í sveitarstjórnarkosningum allt þar til nú. Enn er þetta þó aðeins sýndarákvæði. Skoðanakannanir, svo og þjóðaratkvæðagreiðslan 2012, hafa leitt í ljós að yfirgnæfandi meirihluti kjósenda vill ganga lengra.