

Spurt og svarað um ákvæði í tillögum stjórnlagaráðs um kosningar til Alþingis

Stjórnlagaráð leggur til gagngera breytingu á öllu fyrirkomulagi kosninga til Alþingis sem mælt verði fyrir um í stjórnarskrá. Tillagan birtist í 39. gr. frumvarps þess auk þess sem 43. gr. skiptir og máli í þessu samhengi.

Þessar tillögugreinar eru hér tífundaðar málsgrein fyrir málsgrein. Er þá stuðst við það orðalag sem fundur stjórnlagaráðsfulltrúa í mars 2012 bauð upp á sem valkost en efnisbreytingar eru engar frá fyrri gerð:

39. gr. um alþingiskosningar í frumvarpi stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá

1. mgr. *Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri kosningu til fjögurra ára.*
2. mgr. *Atkvæði kjósenda alls staðar á landinu vega jafnt.*
3. mgr. *Heimilt er að skipta landinu upp í kjördæmi, flest átta.*
4. mgr. *Stjórnmalasamtökum skal heimilt að bjóða fram kjördæmislista og landslista. Frambjóðandi má vera á landslista og kjördæmislista sömu samtaka.*
5. mgr. *Kjósandi skal geta valið frambjóðendur af listum í sínu kjördæmi og af landslistum. Kjósi hann heldur lista hefur hann valið alla frambjóðendur listans jafnt. Heimilt er í lögum að einskorða valið við lista sömu samtaka.*
6. mgr. *Þingsætum skal úthluta til stjórnmalasamtaka í sem fyllstu samræmi við atkvæði greidd listum og frambjóðendum samtakanna.*
7. mgr. *Úthluta skal þingsætum til frambjóðenda út frá atkvæðastyrk þeirra.*
8. mgr. *Binda má allt að þrjátíu þingsæti við kjördæmi. Þó skulu kjósendur að baki hverju bundnu sæti ekki vera færri en er að meðaltali að baki hverju þingsæti á landinu.*
9. mgr. *Í kosningalögum skal stuðla að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi.*
10. mgr. *Breytingar á kjördæmamörkum, tilhögun á úthlutun þingsæta og reglum um framboð verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 hluta atkvæða á Alþingi. Slíkar lagabreytingar öðlast ekki gildi fyrr en sex mánuðir eru liðnir frá setningu þeirra.*
11. mgr. *Nánari reglur um alþingiskosningar skulu settar í lögum.*

43. gr. um gildi kosninga í frumvarpi stjórnlagaráðs að nýrri stjórnarskrá

1. mgr. *Alþingi kys landskjörstjórn til þess að úrskurða um gildi forsetakosningar, kosninga til Alþingis svo og þjóðaratkvæðagreiðslna.*
2. mgr. *Landskjörstjórn gefur út kjörbréf forseta og alþingismanna og úrskurðar hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. Um störf landskjörstjórnar fer eftir nánari fyrirmælum í lögum.*
3. mgr. *Úrskurðum landskjörstjórnar má skjóta til dómstóla.*

Efnisyfirlit um spurningar og svör

Spurningar um aðalgreinina, 39. grein

1. mgr. Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri kosningu til fjögurra ára.....	5
Hvers vegna var ekki tölu þingsæta breytt; þeim fækkað?.....	5
Hvers vegna er ekki lengur talað um „hlutbundnar kosningar“ í málsgreininni?.....	5
2. mgr. Atkvæði kjósenda alls staðar á landinu vega jafnt.....	5
Hver er sá ójöfnuður atkvæða sem um er talað?.....	5
En er ekki fullur jöfnuður milli flokka þrátt fyrir atkvæðamisvægið? Hvað er þá verið að jafna?	6
Er ekki sanngjarnt að bæta íbúum landsbyggðarkjördæma upp aðstöðumun með auknu atkvæðavægi?	6
Atkvæðavægi er ekki aðeins ójafnt á Íslandi. Hvers vegna þurfum við að ganga lengra en aðrir?....	7
Ef jafna á atkvæðavægið til fulls, verður þá ekki að gera landið að einu kjördæmi?.....	7
3. mgr. Heimilt er að skipta landinu upp í kjördæmi, flest átta.....	7
Hverju er breytt frá núverandi skipan kjördæma?	7
Gleymdist ekki að setja ákvæði um tölu þingsæta hvers kjördæmis í stjórnarskrárfrumvarpið?	8
Verður landið einhvern tímann eitt kjördæmi?.....	8
Af hverju er girt fyrir það að skipta landinu í einmenningskjördæmi?	8
4. mgr. 1. málslíður: Stjórn málasamtökum skal heimilt að bjóða fram kjördæmislista og landslista. .9	9
Til hvers að flækja málið með landslistum?	9
Eru ekki slíkir landslistar framandi á Íslandi?	9
Tíðkast svona landslistafyrirkomulag nokkurs staðar?.....	9
Hvað ræður því hvernig og í hvaða röð listum skal stillt upp?.....	10
En skiptir það þá ekki máli hvernig listanum er raðað upp á það hverjir ná kjöri?	10
4. mgr. 2. málslíður: Frambjóðandi má vera á landslista og kjördæmislista sömu samtaka.....	10
Hvers vegna mega sömu frambjóðendur bæði vera í framboði í kjördæmi og á landslista?.....	10
5. mgr. 1. málslíður: Kjósandi skal geta valið frambjóðendur af listum í sínu kjördæmi og af landslistum.	10
Hvers vegna ætti kjósandi að drepa atkvæði sínu á dreif og kjósa frambjóðendur af landslista, sem eru e.t.v. líka í framboði í öðrum kjördæmum?.....	10
Verður ekki atkvæðaseðillinn óviðráðanlegur að stærð, með kjördæmis- og landslistum?	11
Þarf kjósandinn að merkja við helling af frambjóðendum, jafnvel raða þeim í forgangs röð, allt hið erfiðasta mál?.....	11
Stuðlar þetta víðtæka persónukjörskerfi að hanaslag innan hvers flokks?	12
Má þá ekki lengur strika út?	12
5. mgr. 2. málslíður: Kjósi hann heldur lista hefur hann valið alla frambjóðendur listans jafnt.....	12
Er þá sá sem merkir einungis við lista ekki að ljá frambjóðendum stuðning í þeirri röð sem þeir eru á listanum?.....	12

	Hvernig er þetta í núverandi fyrirkomulagi?	12
	Er það ekki ólýðræðislegt að sá sem merkir einugis við listabókaf fái engu ráðið um val á frambjóðendum?	13
	Af hverju er ekki var ekki farin blönduð leið þar sem merking við lista hefur visst vægi við úthlutun sætanna?	13
	Var hugað að því að leyfa flokkunum að ráða því hvort listar þeirra væru raðaðir, og óbreytanlegir, eða óraðaðir og opnir til persónukjörs?	13
	Aftur má spyrja hvort þetta persónukjör gangi ekki af flokkunum dauðum, og brjóti niður flokksaga, geri þingmenn að „villiköttum“?	13
	Af hverju má kjósandi ekki merkja við tvo lista, a.m.k. við kjördæmis- og landslista sama flokks?	14
5. mgr.	3. málslíður: Heimilt er í lögum að einskorða valið við lista sömu samtaka.	14
	Hvað merkir þetta og hvers vegna er þetta sett inn?	14
	Ef kjósandi fær að velja frambjóðendur þvert á flokka er hann um leið að skipta atkvæði sínu milli flokka sem er stórhættulegt lýðræðinu, ekki satt?	14
	Er hægt að tala um raunverulegt persónukjör ef ekki er leyft að velja þvert á lista?	15
6. mgr.	Þingsætum skal úthluta til stjórnmalasamtaka í sem fyllstu samræmi við atkvæði greidd listum og frambjóðendum samtakanna.	16
	Fer þá ekki mælingin á flokksfylginu einhvern veginn í súginn ef kjósendum er leyft að grauta í framboðslistum?	16
	Gleymdi stjórnlagaráð að hafa jöfnunarsæti til að tryggja jöfnuð á milli flokka?	16
	Er búið að fella niður 5% þröskuldinn?	16
7. mgr.	Úthluta skal þingsætum til frambjóðenda út frá atkvæðastyrk þeirra.	16
	Hvern fjárátt merkir þetta?	16
	Hefur þá Alþingi ekkert svigrúm í kosningalögum varðandi útfærsluna á persónukjörinu?	17
	Verður þetta ekki hræðilega flókið? Eitthvað sem tölvur geta misfarið með?	17
8. mgr.	Binda má allt að þrjátíu þingsæti við kjördæmi. Þó skulu kjósendur að baki hverju bundnu sæti ekki vera færri en er að meðaltali að baki hverju þingsæti á landinu.	17
	Guð sé oss næstur. Hvað merkir þessi móðsuða?	17
	Verða ekki kosningalög óheyrilega flókin með þessu ákvæði?	18
	Er hætta á því að landsbyggðin verði hlunnfarin við úthlutun þingsæta?	18
	Mun reyna á þetta ákvæði?	19
	Væri þörf á þessari „móðsuðu“ ef landið væri eitt kjördæmi?	19
9. mgr.	Í kosningalögum skal stuðla að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi.	19
	Er þetta framkvæmanlegt?	19
	Tíðkast kvaðir um jafnt kynjahlutfall í nokkrum þjóðþingum?	20
10. mgr.	1. málslíður: Breytingar á kjördæmamörkum, tilhögun á úthlutun þingsæta og reglum um framboð verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 hluta atkvæða á Alþingi.	20
	Hvaðan er þetta ákvæði komið?	20
	Er þetta ekki varhugavert?	20

11. mgr. 2. málslíður: Slíkar lagabreytingar öðlast ekki gildi fyrr en sex mánuðir eru liðnir frá setningu þeirra.	20
Til hvers er þessi varnagli?.....	20

Spurningar um 43. grein

1. mgr. Alþingi kýs landskjörstjórn til þess að úrskurða um gildi forsetakosningar, kosninga til Alþingis svo og þjóðaratkvæðagreiðslna.	21
Hverju er verið að breyta?	21
Hvers vegna þessi breyting?	21
2. mgr. Landskjörstjórn gefur út kjörbréf forseta og alþingismanna og úrskurðar hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. Um störf landskjörstjórnar fer eftir nánari fyrirmælum í lögum.	21
Hvað er hér nýtt og hvers vegna?	21
3. mgr. Úrskurðum landskjörstjórnar má skjóta til dómstóla.	21
Er þá landskjörstjórn máttlaus?	21

Spurningar og svör

Eðlilega vakna margar spurningar um hinar róttæku tillögur stjórnlagaráðs um nýja skipan kosninga til Alþingis. Hér verður brugðist við spurningum sem fram hafa komið eða liggja í loftinu. Þeim er raðað með tilvísun í málsgreinanúmer tillögugreinarinnar. Eins og fyrr segir er orðlagið sótt í valkost stjórnlagaráðsfulltrúa frá fundi þeirra í mars 2012.

Spurningar um aðalgreinina, 39. grein

1. mgr. Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri kosningu til fjögurra ára.

Hvers vegna var ekki tölu þingsæta breytt; þeim fækkað?

Krafa um fækkun þingmanna var allhávær um og eftir búsáhaldabyltinguna. Kannski var það sagt í hita leiksins þegar Alþingi lá undir ámæli. Í stjórnlagaráði voru greidd atkvæði um hugmyndir um breytta þingmannatölu (bæði fækkun og fjölgun). Niðurstaðan varð að hafa þingmenn jafnmarga og verið hefur í aldarfjórðung, 63. Rökin eru m.a. þessi:

- Alþingi er falið aukið hlutverk í heildartillögu stjórnlagaráðs.
- Viðfangsefni þjóðþinga verða flóknari og umfangsmeiri, m.a. vegna aukinna alþjóðasamskipta.

Hvers vegna er ekki lengur talað um „hlutbundnar kosningar“ í málsgreininni?

Það er rétt að tilvitnuð orð eru felld brott úr samsvarandi málsgrein í gildandi stjórnarskrá. Því er til að svara að merking hugtaksins „hlutbundin kosning“ hefur ávallt verið heldur óljós. Upphaflega mun hafa verið átt við að boðnir skyldu fram listar; síðar að þetta merkti hlutfallskosningu.

Síðar í 39. gr. frumvarps stjórnlagaráðs er fjallað bæði um að boðnir skuli fram listar og vikið að hlutfallslegu uppgjöri kosninganna, þannig að báðum merkingum hugtaksins „hlutbundin kosning“ er haldið til haga.

2. mgr. Atkvæði kjósenda alls staðar á landinu vega jafnt.

Hver er sá ójöfnuður atkvæða sem um er talað?

Misvægi atkvæða eftir búsetu hefur verið landlægt á Íslandi frá upphafi kosninga til Alþingis. Misvægið má mæla sem hlutfall milli tölu kjósenda að baki hverju þingsæti í því kjördæmi þar sem sú tala er hæst og þess þar sem hún er lægst. Ef atkvæðavægi er jafnt er þetta hlutfall nálægt einum.

Í kosningunum 2009 voru 4.440 kjósendur að baki hverju þingsæti í Suðvesturkjördæmi en 2.125 í Norðvesturkjördæmi. Misvægið, hlutfallið hér á milli, var því rúmlega 2, nánar tiltekið 2,09. Samkvæmt stjórnarskrárákvæði frá 1999 má misvægið ekki vera meira en tvöfalt. Því hefur þingsæti nú verið flutt frá Norðvesturkjördæmi til Suðvesturkjördæmis fyrir næstu kosningar.

Ekki verður séð að kerfisbundin pólitísk stefna hafi legið að baki misvæginu heldur hefur

það orðið til vegna búsetubreytinga. Stjórnarskrárgjafinn, Alþingi, hefur af og til gripið inn í og leiðrétt misvægið, en aldrei til fulls.

En er ekki fullur jöfnuður milli flokka þrátt fyrir atkvæðamisvægið? Hvað er þá verið að jafna?

Svarið við fyrri spurningunni er „já“ en þó með fyrirvara. Uppbótarsæti voru tekin upp 1934 og nefnd jöfnunarsæti frá 1987. Þau eru til þess að jafna á milli flokka því misvægi sem verður vegna mismunandi atkvæðavægis.

Allt frá 1987 hefur náðst að tryggja hverjum flokki sem komist hefur yfir 5% þröskuldinn þá tölu þingsæta sem hann ætti skilið ef landið væri eitt kjördæmi og þar með án alls búsetumisvægis. En það er engan veginn tryggt að svo verði ætíð. Það eru einungis níu jöfnunarsæti til ráðstöfunar. Nái t.d. þrjú ný framboð að komast yfir 5% þröskuldinn hlýtur hvert þeirra a.m.k. þrjú sæti. Þau verða vart kjördæmissæti, mun frekar að þau verði sótt í sarp jöfnunarsæta. Þá væru engin eftir til að jafna innbyrðis milli hinna hefðbundnu flokka, innan „fjórflökksins“ sem svo hefur verið kallaður upp á síðkastið. Það væru stóru flokkarnir, Samfylking og Sjálfstæðisflokkur, sem einkum myndu gjalda þessa.

Gallinn við þetta jöfnunarsætakerfi er margvíslegur:

- Það kallar á flóknar úthlutunarreglur með handahófskenndri útkomu.
- Undir þessu jöfnunarkerfi eru kjósendur lista á höfuðborgarsvæðinu allt eins að velja frambjóðendur utan af landi til þingsetu, án þess að fá þar nokkru um ráðið.
- Kerfið bitnar líka á frambjóðendum þeirra flokka á höfuðborgarsvæðinu sem eru sterkir á landsbyggðinni. Þannig fékk listi Framsóknarflokksins í Suðvesturkjördæmi aðeins einn þingmann í kosningunum 2009 út á 5.627 atkvæði en tvö þingsæti út á mun minna fylgi, 3.967 atkvæði, í Norðvesturkjördæmi.

Einfalt svar við spurningunni er því að það er verið að jafna atkvæðisréttinn bæði í þágu kjósenda og frambjóðenda.

Er ekki sanngjarnt að bæta íbúum landsbyggðarkjördæma upp aðstöðumun með auknu atkvæðavægi?

Aðstöðumunur getur verið af ýmsu tagi en væntanlega er átt við að þeir sem búa suðvestanlands eigi beinni og auðveldari aðgang að stjórnvöldum en hinir. Er það svo? Hve oft kemst íbúi í útjöðrum höfuðborgarsvæðisins í tæri við þingmenn sína eða aðra valdsmenn? Jafnframt má spyrja hvort landfræðileg fjarlægð skipti sköpum á dögum netsamskipta af öllu tagi.

Ef bæta á upp aðstöðumun með auknu atkvæðavægi, hvar á þá að láta staðar numið? Hvað með þá sem fara halloka af öðrum sökum en búsetu, svo sem fatlaðir? Eiga þeir þá ekki kröfu á auknu atkvæðavægi? Og öfugt, ættu hinir ríku að hafa skertan atkvæðisrétt?

Allir eiga að vera jafnir fyrir lögum og njóta sömu mannréttinda. Lýðræðið getur ekki verið stigskipt. Það er ekki hægt að tala um hálf mannréttindi, hvorki í kosningarrétti né öðrum lýðréttindum. Þess vegna gengur ekki að jafna meintan aðstöðumun með þeirri misjöfnun mannréttinda sem felst í misvægi atkvæða.

Atkvæðavægi er ekki aðeins ójafnt á Íslandi. Hvers vegna þurfum við að ganga lengra en aðrir?

Skoðum fyrst Norðurlöndin. Í Finnlandi, Færeyjum og Svíþjóð er skýrt kveðið á um jafnt vægi atkvæða. Færeyjum var til skamms tíma skipt upp í kjördæmi með miklu misvægi atkvæða en nú er landið eitt kjördæmi og þar með allir kjósendur með sama atkvæðavægi.

Danir og Norðmenn eru með flóknar (en dálítið ólíkar) aðferðir til að skipta sætum eftir blandi af fólks- eða kjósendafjölda og flatarmáli kjördæma. Þetta kemur undarlega út en skiptir ekki jafnmiklu máli og misvægið hér. Hjá Norðmönnum þyrfti að færa til sjö af 169 sætum til að ná fullum jöfnuði en hjá okkur aðeins einu minna, þ.e. sex, en nú af mun færri sætum alls, 63 sætum. Hið óskipulagða misvægi hér er því hlutfallslega mun minna en hið skipulagða í Noregi.

Utan Norðurlanda er jafnt vægi í öllum helstu grannlöndum okkar: Þýskalandi, Hollandi, Bretlandi og Írlandi svo að nærtækustu dæmin séu tekin.

Stundum er bent á að öll fylki Bandaríkjanna, stór og smá, hafi tvö sæti í öldungadeildinni í Washington. Hliðstætt á við um sambandsráðið í Þýskalandi sem er samkunda þýsku fylkjanna („landanna“) til aðhalds sambandsþinginu. Eins má nefna Evrópuþingið, Sameinuðu þjóðirnar eða annað yfirþjóðlegt eða yfirríkjalegt þinghald. Kosningar til slíkra yfirsamkundna eru þó á engan veg sambærilegar við val til löggjafarþings.

Til fulltrúadeildarinnar í Bandaríkjunum eða sambandsþingsins í Berlín hafa allir jafnan kosningarrétt.

Í frægum dómi Hæstaréttar Bandaríkjanna er kveðið upp úr um jafnt vægi atkvæða. Þáverandi forseti réttarins, Earl Warren, lét fleyg orð falla: *"Legislators represent people, not trees or acres. Legislators are elected by voters, not farms or cities or economic interests."*

Ef jafna á atkvæðavægið til fulls, verður þá ekki að gera landið að einu kjördæmi?

Nei, það er ekki nauðsynlegt. Vitaskuld næst ekki fullkomlega jafnt vægi atkvæða ef landinu er áfram skipt upp í kjördæmi, en munurinn sem verður óhjákvæmilega af reiknislegum ástæðum er óverulegur og skiptir ekki máli. Ef sætunum 63 hefði verið skipt sem jafnast á milli núverandi kjördæma í kosningunum 2009 hefðu minnst 3.545 kjósendur verið að baki sæti en mest 3.646. Það er óverulegur munur.

3. mgr. Heimilt er að skipta landinu upp í kjördæmi, flest átta.

Hverju er breytt frá núverandi skipan kjördæma?

Lengst af hafa kjördæmi verið niðurnegld í stjórnarskrá, bæði tala þeirra og mörk. Með stjórnarskrárbreytingu árið 1999 – sem enn er í gildi – var þessu hætt; aðeins sagt hvað þau mættu vera mörg. Ramminn er þó þröngur, kjördæmin skulu vera sex eða sjö. Kjördæmin eru nú sex samkvæmt ákvæðum gildandi kosningalaga og Reykjavík skipt upp í tvö, sem kunnugt er. Það væri ekki unnt að sameina Reykjavík aftur í eitt kjördæmi

án stjórnarskrárbreytingar nema með því að skipta öðru upp í staðinn, t.d. því fjölmennasta, Suðvesturkjördæmi, í norður- og suðurhluta.

Í tillögu stjórnlagaráðs er gefið rúmt svigrúm. Án þess að það sé beinlínis sagt er grunnhugmyndin sú að landið sé eitt kjördæmi, en Alþingi er heimilt í kosningalögum að skipta landinu upp í allt að átta kjördæmi. Hámarkið tekur mið af tölu landshlutasamtaka sveitarfélaga. Kjördæmaskipanin má því t.d. vera óbreytt frá því sem nú er.

Gleymdist ekki að setja ákvæði um tölu þingsæta hvers kjördæmis í stjórnarskrárfurvarpið?

Nei! Í fyrsta lagi var með síðustu breytingu á stjórnarskránni (1999) hætt að skilgreina kjördæmin og telja upp hve margir þingmenn ættu að koma úr hverju. Ákvæðið í tillögu stjórnlagaráðs um jafnt vægi atkvæða segir það sem segja þarf um hvernig beri að skipta sætum á milli kjördæma.

En höfuðatriðið er að í því fyrirkomulagi sem stjórnlagaráð leggur til ræðst tala þingsæta hvers kjördæmis af kosningaúrslitunum, ekki af fyrirframgefnum reglum. Síðan er að vísu settur varnagli til að tryggja að ekkert kjördæmi verði útundan.

Verður landið einhvern tímann eitt kjördæmi?

Þetta er vissulega kappsmál margra, en ekki allra. Samkvæmt tillögu stjórnlagaráðs er það alfarið á valdi Alþingis hvort svo verður eða ekki. Það verður að teljast líklegt að þingið muni ekki afnema kjördæmin í bráð. Þróunin gæti þó orðið slík eftir að reynsla væri komin á það landslistafyrirkomulag sem stjórnlagaráð leggur til.

En svo verður að hafa í huga að það er og verður erfitt að breyta umræddum ákvæðum kosningalaga. Bæði samkvæmt gildandi stjórnarskrá, svo og þeirri ráðgerðu, þarf 2/3 atkvæða á Alþingi til að breyting hljóti samþykki, þó að undanskildum fyrstu lögnum í kjölfar stjórnarskrárbreytingar. Það mun því lengi búa að fyrstu gerð.

Af hverju er girt fyrir það að skipta landinu í einmenningskjördæmi?

Það er rétt að hámarkið átta gefur ekki kost á öðru en að jafnstór kjördæmi geti minnst verið með átta þingsæti hvert, að einu undanskildu sem yrði að láta sér sjö nægja vegna þess að átta gengur ekki upp í 63!

Einmenningskjördæmi eru því útilokuð enda væri með þeim alfarið horfið frá því fyrirkomulagi sem hefur verið meginreglan hér á landi í hálföld og er alls staðar annars staðar á Norðurlöndum, þ.e.a.s. kjördæmi með tiltölulega mörgum þingsætum hvert og einhvers konar jöfnunarsæti að auki.

Hreint einmenningskjördæmakerfi leiðir til mikils ójafnaðar milli flokka. Í reynd munu aðeins tveir flokkar berjast um völdin. Að nokkru leyti má þó sjá við þessu með því að velja hinn eina þingmann hvers kjördæmis með forgangsröðun, eins og stjórnlagaráð leggur til um kjör á forseta Íslands.

Vissulega mætti fara blandaða leið einmenningskjördæma og landslista. Það mætti t.d. skipta sætunum til helminga eins og gert er í Þýskalandi í kosningum til

sambandsþingsins. Flokkajöfnuður ætti þá að nást. Sú er þó ekki alfarið raunin í Þýskalandi og hefur þýski stjórnlagadómstóllinn tvívegis lýst kosningalög stjórnarskrárbrot af þeim sökum, en sambandsþingið hefur þrjóskað við að laga lögin!

Kalla ekki einmenningskjördæmi í hinu litla Íslandi á ótæpilega hreppapólitík? Einmenningskjördæmi í slíku kerfi væru að meðaltali með um 3.500 kjósendur hvert, eða um 7.000 ef farin væri blandaða leiðin.

Væri gáfulegt að skipta Reykjavík upp í 24 einmenningskjördæmi? Væri þá ekki hætt við því að hrein hverfapólitík færðist inn á Alþingi? Litlu breytti í þeim efnum þótt Reykjavíkurkjördæmin væru aðeins 12, sbr. ábendinguna um blandaða leið.

4. mgr. 1. málslíður: Stjórnmalasamtökum skal heimilt að bjóða fram kjördæmislista og landslista.

Til hvers að flækja málið með landslistum?

Fyrir því eru tvær ástæður. Annars vegar koma þeir að nokkru í stað núverandi jöfnunarsæta – sem á vissan hátt eru og hafa verið landssæti. Hins vegar eru þeir beinlínis hugsaðir sem málamiðlun milli þeirra sjónarmiða að frambjóðendur geti höfðað til kjósenda alls landsins og svo þess að þeir geti og vilji sækja fylgi til kjósenda hver í sinni heimabyggð.

En svo verður að andmæla því að það sé verið að flækja málið með þessu, sbr. svar við næstu spurningu um fyrirmyndir.

Eru ekki slíkir landslistar framandi á Íslandi?

Aldeilis ekki. Allt frá upphafi hefur hluti þingmanna í raun verið valinn hér á landsvísu. Fyrst voru það konungsskipaðir þingmenn (1874-1914), síðan voru viðhafðar sjálfstæðar landskosningar, óháðar kjördæmakosningum (1916-1933). Á árabílinu 1934-1959 var beinlínis landslistafyrirkomulag mjög svipað því sem stjórnlagaráð leggur til. Allt frá 1934 hefur drjúgum hluta þingsæta jafnframt verið úthlutað á grundvelli heildaratkvæðatölu á landinu öllu. Fyrst voru þau nefnd uppþótarsæti en frá 1987 jöfnunarsæti.

Hreint landslistakerfi var því við lýði hér á landi um langan tíma, eða 1916-1959.

Tíðkast svona landslistafyrirkomulag nokkurs staðar?

Heldur betur. Álíka jöfnunarsætakerfi og á Íslandi tíðkast alls staðar á Norðurlöndum, að Finnlandi undanteknu, enda er vandinn þar leystur með öðrum hætti. Á Norðurlöndum er því horft til landsfylgis við val á stórum hluta þingmanna. Í Þýskalandi er helmingur þingmanna á sambandsþinginu beinlínis landskjörinn. Sama á almennt við í fylkisþingskosningum í þessu stóra sambandsríki.

Og svo mætti lengi telja, sé víðar leitað. Í Hollandi er fyrirkomulag allt mjög svipað því sem stjórnlagaráð leggur til. Þar eru að vísu ekki formlegir landslistar en allir mega bjóða sig fram í öllum kjördæmum samtímis. Flokkarnir bjóða a.m.k. fram lykilmenn sína í öllum kjördæmum, en menn sem eru vel þekktir innan síns kjördæmis verma

heiðurssætin, svona til að trekkja að. En allir hinir eru í reynd á einum allsherjarlandslista.

Hvað ræður því hvernig og í hvaða röð listum skal stillt upp?

Það er eftirlátið löggjafanum að ákveða í kosningalögum, allt eins og er í gildandi stjórnarskrá.

Kannski væri einfaldast að leyfa flokkunum sjálfum að ráða þessu. Sumir kynnu að vilja hafa frambjóðendur í stafrófsröð, aðrir í einhverri forgangsröð (foringjarnir efst) og enn aðrir kynnu að vilja „fléttulista“ (konu og karl til skiptis).

En kjarni málsins er sá að flokkarnir ráða því hverjir fara í framboð af þeirra hálfu – allt eins og verið hefur. Fullyrðingar eins og þær að tillögur stjórnlagaráðs ríði flokkunum að fullu eru úr lausu lofti gripnar. Þeir munu lifa góðu – og nauðsynlegu – lífi rétt eins og er annars staðar þar sem þó er sterkt persónukjör. Þetta er reynslan frá Finnlandi, Færeyjum, Hollandi, Írlandi o.s.frv.

En skiptir það þá ekki máli hvernig listanum er raðað upp á það hverjir ná kjöri?

Einmitt ekki – og það er lykilatriði sem fjallað verður um undir 6. mgr.

Á hinn bóginn gefur sá flokkur sem raðar sínum lista (hefur hann ekki aðeins í stafrófsröð) kjósendum sterk skilaboð um það hvaða frambjóðendur þeir eigi helst að velja.

4. mgr. 2. málslíður: Frambjóðandi má vera á landslista og kjördæmislista sömu samtaka.

Hvers vegna mega sömu frambjóðendur bæði vera í framboði í kjördæmi og á landslista?

Þetta er mergurinn málsins í allri hugmyndinni, eins og líka er útlistað í öðrum svörum. Með þessu vinnst m.a. eftirfarandi:

- Bæði kjósendur og frambjóðendur fá aukið valfrelsi.
- Frambjóðendur sem aðeins bjóða sig fram í kjördæmum fá aðhald frá þeim sem eru líka á landslistum um að gleyma sér ekki í „kjördæmapoti“. Að sama skapi hvetur þetta fyrirkomulag þá sem bjóða sig fram bæði í kjördæmi og á landsvísu til að hugsa líka til heimabyggðar sinnar.
- Svo er þetta líður í því að tryggja kjördæmum sem flesta þingmenn með því að frambjóðendur geti sótt fylgi út fyrir kjördæmi sitt.

Þar sem kosið er af landslistum samtímis kjördæmakjöri, a.m.k. í okkar heimshluta, tíðkast að sömu frambjóðendur mega vera í boði á báðum stöðum. Svo var líka á Íslandi 1934-1959 og er t.d. í hinum þýska heimi.

5. mgr. 1. málslíður: Kjósandi skal geta valið frambjóðendur af listum í sínu kjördæmi og af landslistum.

Hvers vegna ætti kjósandi að drepa atkvæði sínu á dreif og kjósa frambjóðendur af landslista, sem eru e.t.v. líka í framboði í öðrum kjördæmum?

Í fyrsta lagi er hann ekkert að „drepa atkvæðinu á dreif“. Allar merkingar kjóсандans

gagnast þeim flokki (eða flokkum) sem hann vill styðja.

Kjósandi kann að sjá menn í boði á landslista sem hann vill taka fram yfir a.m.k. suma þeirra sem bjóða sig einungis fram í kjördæminu. Það er t.d. ekki einleikið hversu margir öflugir stjórnámálemenn hafa komið af Vestfjörðum. Kynnu ekki kjósendur í öðrum kjördæmum að vilja velja sér mann að vestan?

Margir höfuðborgarbúar eru komnir utan af landi. Vera má að þeir þekki betur til frambjóðenda úr fyrri heimabyggð, og það af góðu einu. Hví ekki að merkja við þá?

Verður ekki atkvæðaseðillinn óviðráðanlegur að stærð, með kjördæmis- og landslistum?

Svo þarf ekki að vera. Hér fær Alþingi mikið svigrúm í kosningalögum til að halda þessu í hófi.

Kjörseðlar eru víða umfangsmiklir. Metið sem fundist hefur er úr fylkiskosningum í Hamborg frá síðasta ári þar sem „seðillinn“ var allt að 62 síðna bók! Þetta er þó ekki til fyrirmyndar.

Í Hollandi gætu – að íslenskum reglum um framboð – verið allt að 300 frambjóðendur á sama seðli, og það fyrir hvern flokk! Svo er þó ekki þar sem kosningalög setja því mun meiri skorður hvað flokkarnir mega bjóða marga fram. Sama mætti hæglega gera hér.

Í Finnlandi fá frambjóðendur númer. Þar sem kjósandi hefur það eina hlutverk að velja sér einn frambjóðanda er kjörseðillinn einn sá einfaldasti um víða veröld. Þar er aðeins reitur (reyndar hringur) fyrir númer þess frambjóðanda sem kjósandinn vill styðja. Svipað fyrirkomulag var viðhaft í stjórnlagabingskosningunni fyrir tveimur árum, enda voru frambjóðendur þá margir.

Að lokum, það mikilvægasta í þessum efnum er að flokkarnir munu sjá skynsemina í því að hafa framboðslista ekki óheyrilega langa. Þeir munu stilla öflugum heimamönnum upp í kjördæmunum, en setja síðan alla lykilmframboðendur á landslistann.

Þarf kjósandinn að merkja við helling af frambjóðendum, jafnvel raða þeim í forgangs röð, allt hið erfiðasta mál?

Stjórnlagaráð leggur viðfangsefnið í hendur kosningalagagjafanum, Alþingi. Það mætti hafa þetta sáraeinfalt, næstum því eins og í Finnlandi, þar sem kjósandinn fer aðeins með einn kross (réttara sagt númer). Það er að vísu hæpið að finnski einfaldleikinn rúmaðist alfarið innan tillögu stjórnlagaráðs. Jafnframt má gagnrýna þetta finnska kerfi með því að það ýti undir „stjörnudýrkun“.

Grunnhugmyndin hjá ráðinu var sú að leyfa kjósendanum að ráða – enn og aftur að treysta kjósendum og gefa þeim valfrelsi. Kjósandi má merkja við einn flokk og segja þar með pass, eða við einn frambjóðanda (eins og finnskir kjósendur gera). En svo mætti kjósandinn þynna atkvæði sitt út með því að merkja við tvo eða fleiri frambjóðendur ef hann svo kysi.

Forgangsröðun á þeim frambjóðendum sem kjósandinn vill styðja veitir kjósendum öflugt tól. En það er undir Alþingi komið hvort það vill ganga svo langt í valfrelsi kjósenda. Stjórnlagaráð hampar hvorki þeirri aðferð né heldur setur henni skorður.

Víða í heiminum fá kjósendur nóg að gera í kjörklefanum. Í sumum þýskum kosningum, svo dæmi sé tekið, fá kjósendur fimm krossa sem þeir mega drita vítt og breitt um kjörseðilinn (62-síðan bókina í Hamborg!), ekki bara á frambjóðendur heldur líka á flokka og það fleiri en einn. Þeir mega auk þess setja fleiri en einn kross við sama frambjóðandann eða flokkinn.

Stuðlar þetta víðtæka persónukjörkerfi að hanaslag innan hvers flokks?

Vitaskuld vilja þeir sem bjóða sig fram ná kjöri (nema þeir séu til skrauts á listanum). Þeir munu því vilja kynna sig með einhverju móti. En flokkarnir munu og eiga að setja því mörk hvað gera megi í þeim efnum. Þetta hafa þeir þegar gert varðandi prófkjör og geta útfært það í hinu nýja kerfi. Jafnframt má í lögum setja því skynsamleg mörk hvernig kynning má vera og hverju til kosta.

Allt aukið valfrelsi felur í sér vissar hættur, sama hvort það er við kjörborðið eða í kjörbúðinni. Samt myndum við ekki vilja að einhver yfirvöld tækju fram fyrir hendurnar á okkur og segðu okkur að við yrðum að velja svona og ekki hinsegin í innkaupakörfuna. Kannski ýkt samlíking, en bundnir flokkslistar þar sem kjósandinn hefur í raun ekkert val eru af svipuðum toga.

Má þá ekki lengur strika út?

Nei, enda hefði það enga merkingu þar sem frambjóðendur fá ekkert sérstakt atkvæðavægi út á setuna eina saman á listanum.

Útstrikun er neikvæð kosningaathöfn og því miður sú eina sem eitthvert gagn er að í núverandi kosningakerfi. Svíar útrýmdu útstrikunum líka þegar þeir tóku upp persónukjör. Farið hefur fé betra!

5. mgr. 2. málslíður: Kjósi hann heldur lista hefur hann valið alla frambjóðendur listans jafnt.

Er þá sá sem merkir einungis við lista ekki að ljá frambjóðendum stuðning í þeirri röð sem þeir eru á listanum?

Nei, hann leggur alla frambjóðendur listans að jöfnu; það er skýrt samkvæmt ákvæðinu. Hann treystir þeim kjósendum sem hirða um að velja frambjóðendur til að velja fyrir sína hönd þá sem eiga að manna sæti listans. En atkvæðið er samt gott og gilt og kemur flokknum að fullu gagni í samkeppni við aðra flokka.

Hvernig er þetta í núverandi fyrirkomulagi?

Þeir sem merkja við lista eru að merkja við fyrirframákveðna forgangs röðun sem aðrir hafa ákveðið, hvort sem það voru þátttakendur í prófkjörum eða einhverjar aðrar stofnanir flokkanna. Munurinn er sá að samkvæmt tillögu stjórnlagaráðs hefur kjósandinn þetta val við kjörborðið kjósi hann svo.

Er það ekki ólýðræðislegt að sá sem merkir einungis við listabókaf fái engu ráðið um val á frambjóðendum?

Nei, vegna þess að honum stendur til boða að gera svo. Ef kjósendanum stendur á sama eða treystir því að flokkurinn hans bjóði aðeins upp á góða menn þá nægir honum að merkja við listabókstaf. Ella gefst honum kostur á að velja sér menn.

En enginn kjósendi má fara villur vegar. Það verður að reka ríkan áróður fyrir því að þeir sem merkja við listana eina séu að afsala sér valdi til að raða. Ef þeir eru sáttir við röðina á listanum eiga þeir að merkja við nokkra efstu menn en ekki við listabókstafinn.

Þá er líka á það að líta að sumir flokkar munu ekki vilja taka fram fyrir hendurnar á kjósendum og bjóða því fram í stafrófsröð (hugsanlega á fléttuformi). Til þess að það sé unnt má röðunin, stafrófsröðunin, ekki hafa neitt vægi við úthlutun sæta.

Þess má geta að Færeyingar tóku nýverið upp nákvæmlega sama fyrirkomulag og stjórnlagaráð leggur nú til: Aðeins þeir sem velja sér persónulega frambjóðendur hafa áhrif á það hverjir komast á þing.

Af hverju er ekki farin blönduð leið þar sem merking við lista hefur visst vægi við úthlutun sætanna?

Það er m.a. vegna slæmrar reynslu. Slík „blönduð leið“ hefur verið farin á Íslandi í hundrað ár en verið lítt annað en sýndarmenska.

Vissulega var íhugað í stjórnlagaráði hvort ákvæðið um persónukjör mætti vera almennara og opnara. Slík leið þótti ekki fær þar sem ekki væri hægt að tryggja að persónukjör af því tagi yrði ekki gert máttvana í höndum löggjafans.

Var hugað að því að leyfa flokkunum að ráða því hvort listar þeirra væru raðaðir, og óbreytanlegir, eða óraðaðir og opnir til persónukjörs?

Vissulega var um það rætt. Slíkt fyrirkomulag hefur verið um aldarfjórðungsskeið í Danmörku í öllum meginatriðum. Fyrst voru flokkarnir tregir til að hverfa frá röðuðum listum en nú bjóða flestir fram óraðaða lista.

Stjórnarskrárákvæði mega ekki vera of flókin. M.a. af þeim ástæðum mun þessi útfærsla vart hafa komið til álita í ráðinu. En hún væri engin goðgá.

Aftur má spyrja hvort þetta persónukjör gangi ekki af flokkunum dauðum, og brjóti niður flokksaga, geri þingmenn að „villiköttum“?

Aftur má svara að sú er ekki reynslan þar sem persónukjör er og hefur verið öflugt. Flokkarnir eru sprellifandi þar sem er víðtækt persónukjör, svo sem á Írlandi, eins og áður hefur verið nefnt. Flokksagi er sagður hvergi meiri en þar í landi.

Enn og aftur skal bent á að flokkarnir geta og munu setja þeim reglur sem fá að bjóða sig fram í þeirra nafni.

Sagt er að kosningabarátta muni snúast um persónur en ekki stefnur ef tekið verður upp persónukjör. En þingmenn eru bundnir við sannfæringu sína en ekki stefnumið úr kosningabaráttunni. Það er því brýnt fyrir kjósendur að geta valið sér fulltrúa með

heilbrigða skynsemi – og samviskusama sannfæringu! Stefnan vill hvort sem er oft fara forgörðum.

Sagt er að þingmenn þurfi að vera innbyrðis samstiga, hver í sínum flokki, ella verði glundroði. Þetta þarf ekki að vera lögmál enda spurning um vinnubrögð og umræðumenningu. Benda má á að fulltrúum í stjórnlagaráði tókst prýðilega að ná saman og voru þeir þó valdir sem einstaklingar en ekki sem fulltrúar neinna hópa.

Af hverju má kjósandi ekki merkja við tvo lista, a.m.k. við kjördæmis- og landslista sama flokks?

Stjórnlagaráð leggur til umfangsmiklar breytingar sem allar auka valfrelsi frambjóðenda og kjósenda, en ekki þessa. Einhvers staðar verður að láta staðar numið.

Með því að bjóða upp á hreina og beina merkingu við einn lista er stjórnlagaráð að gefa kjósendum kost á að kjósa með „gamla laginu“, merkja við sinn flokk eins og verið hefur og láta þar við sitja.

5. mgr. 3. málslíður: Heimilt er í lögum að einskorða valið við lista sömu samtaka.

Hvað merkir þetta og hvers vegna er þetta sett inn?

Þessi málslíður vísar til þess fyrsta í þessari málsgrein, til þess ákvæðis að kjósandi geti valið sér eftirlætisframbjóðendur af öllum kjörseðlinum, þar á meðal þvert á flokka: Einn af X-lista í kjördæminu, tvo af Y-landslista o.s.frv.

Mörgum í stjórnlagaráði þótti þetta ákjósanlegast og fela í sér hið eina raunverulega persónukjör. En svo komu upp sjónarmið þess efnis að fyrst yrði að koma reynsla á takmarkaðra persónuval, þ.e.a.s. val sem væri einskorðað við frambjóðendur sama flokks (samtaka). Kjósandinn mætti þannig velja einn af X-listanum í sínu kjördæmi og svo tvo af landslista, en þá aðeins af landslista X-flokksins. Því yrði að leyfa Alþingi að taka þetta í skrefum og heimila að valið væri – a.m.k. í fyrstu – þrengt að þessu leyti.

En þá er aftur á það að líta að breyting á slíku lykilatriði kosningalaga er háð samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi. Hætt er við því að takmörkun persónukjörs við einn flokk dagi uppi verði hún sett í kosningalögin í upphafi.

Ef kjósandi fær að velja frambjóðendur þvert á flokka er hann um leið að skipta atkvæði sínu milli flokka sem er stórhættulegt lýðræðinu, ekki satt?

Spurningin snýst um þetta: Ef leyft er að velja frambjóðendur þvert á lista verður afleiðingin eðlilega sú að atkvæði kjósenda skiptist á milli flokka viðkomandi frambjóðenda í sama mæli. Tökum fyrrgreint dæmi þar sem kjósandi velur einn frambjóðanda af X-lista í kjördæminu og tvo af Y-landslista (og það með jafngildum krossum). Þá er hann að skipta atkvæði sínu þannig á milli flokka að X-flokkurinn fær 1/3 atkvæðisins en Y-flokkurinn 2/3 sem hefur síðan (sjá 6. mgr.) áhrif þegar kemur að skiptingu þingsæta milli flokka.

Ef atkvæðinu væri ekki skipt hefði það ólýðræðislegar afleiðingar. Í dæminu hér á undan er Y-flokkurinn líklega sá flokkur sem kjósandinn styður fyrst og fremst. Ef sá flokkur

fengi atkvæði hans í heilu lagi væri kjósandinn að grauta í framboðum X-listans án þess að bera á því neina pólitíska ábyrgð. Hætt er við að frambjóðendum og kjósendum þess flokks þætti það súrt í broti.

Í kosningum til þýska sambandsþingsins fær kjósandinn tvö atkvæði, annað til að velja sér þingmann í sínu einmenningskjördæmi og hitt til að kjósa landslista einhvers flokks. Það eru landslistaatkvæðin ein sem ráða skiptingu þingsæta milli flokkanna. Þeir sem ná kjöri í einmenningskjördæmunum fá forgang að landslistasætum síns flokks. Stóru þýsku flokkarnir, kristilegir og sósíaldemókratar, ná öllum einmenningssetunum, en hinir flokkarnir (t.d. Frjálslyndir, Grænir eða Vinstri) engin. Hvað gera þá kjósendur smáflokkanna? Þeir kjósa sinn flokk á landsvísu en velja á milli „svarta“ og „rauða“ frambjóðandans í kjördæminu. Þar með geta þeir haft áhrif á það hvaða menn komast á þing fyrir flokk hins kjördæmakjörna og það er nokkuð sem sauðtryggir kjósendur þessara meginflokka – þ.e.a.s. þeir sem kjósa þá bæði á kjördæmis- og landsvísu – fá engu um ráðið. Er þetta ekki kyndugt lýðræði? Stjórnlagadómstóll Þýskalands er raunar efins um það.

Hræðsluáróður af því tagi sem felst í hinni tilbúnu spurningu heyrðist frá þeim sem töldu sig vita betur og varð það m.a. til þess að stjórnlagaráð dró í land og setti þennan fyrirvara inn í 5. mgr. með 3. málslíðnum.

Fullyrt hefur verið: „Persónukjör þar sem hægt er að kjósa fulltrúa af fleiri en einum lista er sérkennileg tillaga (hér kallað skipt atkvæði) og sennilega einsdæmi í heiminum.“ Þetta er einfaldlega rangt. Nær alls staðar þar sem leyft er að velja frambjóðendur af fleiri en einum lista skiptist atkvæðið eins og hér hefur verið lýst. Þetta er t.d. tilfellið í þeim fylkjum Þýskalands þar sem merking við frambjóðendur þvert á flokka er leyfð. Sums staðar þar um slóðir er raunar gengið enn lengra og leyft að merkja með beinum hætti við fleiri en einn flokkslista og skipta fimm krossum milli flokka að vild. Í sveitarstjórnarkosningum í Noregi er leyft að velja frambjóðendur af mismunandi listum (allt að þremur) og afleiðingin, sú að atkvæðið skiptist á milli viðkomandi flokka, er talin svo augljós að hennar er ekki einu sinni getið í kosningalögum.

Ennfremur hefur verið fullyrt: „Fylgissveiflur milli flokka kunna að minnka. Þá verður erfiðara að mynda ríkisstjórn.“ Þessi alhæfing, jafnvel virtra fræðimanna, er eins og svo margar aðrar aðrar fullyrðingar án nokkurs bitastæðs rökstuðnings. Fullyrðingin sem vitnað er til er þess eðlis. Erfitt er að staðhæfa að hún sé röng. Þetta hefur kannað með einföldum reiknilíkönnum sem gefa ekki þessa svörun. Væri fullyrðingin rétt hefði það verið hættulegt pólitískum stöðugleika að leyfa uppskiptingu á atkvæðum heimilanna fyrir nær hundrað árum þegar konur fengu atkvæðisrétt og vinnuhjú jafnvel líka. Húsbóndinn fór ekki lengur einn með atkvæði heimilisins. Staðhæfingunni verður að vísa frá sem fullyrðingu út í bláinn.

Jafnframt má spyrja hvort minni fylgissveiflur séu endilega af hinu slæma.

Er hægt að tala um raunverulegt persónukjör ef ekki er leyft að velja þvert á lista?

Um það má deila. Slíkt persónukjör var í stjórnarfrumvörpum sem lágu fyrir Alþingi árið 2009 – aðeins þó innan sama flokks – en dagaði uppi vegna málþófs sumra

stjórnarandstæðinga. Málefnaleg umræða var lítil, sem fyrri daginn.

Erlendis er allur gangur á þessu. Þar sem kjósendur mega aðeins merkja við einn frambjóðanda, eins og í Finnlandi, Færeyjum, Hollandi eða Svíþjóð, er í raun ekki unnt að velja þvert á flokka. Annars staðar eru engar hömlur á þessu, svo sem á Írlandi eða í sumum fylkispingskosningum í Þýskalandi. Og í kosningum til sambandsþingsins í Berlín fær kjósendinn bæði að merkja við einn frambjóðanda og svo heilan landslista sem ekki þarf að tilheyra sama flokki. En á því eru raunar miklir annmarkar, eins og fyrr segir.

6. mgr. Þingsættum skal úthluta til stjórn málasamtaka í sem fyllstu samræmi við atkvæði greidd listum og frambjóðendum samtakanna.

Fer þá ekki mælingin á flokksfylginu einhvern veginn í súginn ef kjósendum er leyft að grauta í framboðslistum?

Einmitt ekki. Hverjum flokki (stjórn málasamtökum) skal kirfilega reikna allt sitt fylgi á landsvísu, hvort sem það birtist í beinni merkingu við flokkslista eða val á frambjóðendum innan flokksins. Allt skilar þetta sér þegar sættum er útteilt til flokka og frambjóðenda þeirra.

Ákvæði 6. mgr. hefur raunar verið óbreytt í stjórnarskrá allt frá 1984 og efnislega mun lengur, eða allt frá 1934.

Gleymdi stjórnlagaráð að hafa jöfnunarsæti til að tryggja jöfnuð á milli flokka?

Nei, það er einmitt hið glæsilega við þetta kerfi að þeirra er ekki lengur þörf. Það næst fullur jöfnuður engu að síður. Það er lítil eftirsjá að jöfnunarmannakerfinu síflókna!

Er búið að fella niður 5% þröskuldinn?

Já. Rifjum málið upp. Frá 1999 hefur það verið skilyrði, og um leið réttur, flokka til að fá aðild að útteilingu jöfnunarsæta að hafa hlotið a.m.k. 5% fylgi á landsvísu. Áður var þetta með öðru móti. Þá var þess krafist að flokkur þyrfti að hafa fengið a.m.k. eitt kjördæmissæti til að eiga að kost á jöfnunarsættum.

Eftir vangaveltur í stjórnlagaráði varð það ofan á að falla frá þröskuldinum. Það merkir að flokkur getur verið viss um að ná manni á þing út á rétt ríflega 1½% gildra atkvæða. Rökin fyrir brottfalli þröskuldsins voru lýðræðislegs eðlis. Vissulega eru rök á móti, eins og hættan á flokkakraðaki.

Erlendis er allur gangur á aðgangstakmörkunum af þessu tagi. Sums staðar eru engar takmarkanir eins og í Hollandi (þar sem kosið var 12. september sl.) og annars staðar er þröskuldur, 5% í Þýskalandi og víðar, 4% í Svíþjóð en 2% í Danmörku.

7. mgr. Úthluta skal þingsættum til frambjóðenda út frá atkvæðastyrk þeirra.

Hvurn fjárátt merkir þetta?

Eins og fyrr segir eru hverjum frambjóðanda reiknuð atkvæði, ýmist þau atkvæði sem hann fær í gegnum persónukjörið eða honum er reiknaður sinn hlutur í þeim atkvæðum

sem listi hans fær óskipt. Og hér gildir einu hvort atkvæðin og atkvæðabrotin féllu í kjördæmi eða á landsvísu.

Hugsunin er í grundvallaratriðum sú að gengið sé á runu allra frambjóðenda á landinu og sæti gefin á jötuna í þeirri röð sem svarar til þessa samanlagða fylgis. Þá kemur að því að búið er að úthluta öllum sætum einhvers flokks (sbr. 6. mgr.) og eru þá frekari frambjóðandur þess flokks vitaskuld úr leik.

Fyrirvarar varðandi þetta ferli eru annars vegar í 8. mgr. og hugsanlega þeirri 9.

Hefur þá Alþingi ekkert svigrúm í kosningalögum varðandi útfærsluna á persónukjöri?

Jú, það hefur víðtækt svigrúm um útfærsluna, eins og þegar hefur komið fram.

Í fyrsta lagi þarf að ákveða hvort kjósendur eigi að merkja við menn með krossum eða hvort eigi að gefa þeim kost á að ráða frambjóðendum. Sé það síðara leyft þarf Alþingi ennfremur að fjalla um uppgjörið á forganginum. Á hver röðunartala að vera ávísun á tiltekin stig eins og er í þeim vísi að persónukjöri sem er í gildandi kosningalögum? Þessu svipar til stigagjafar í Evróvísjón-söngvakeppninni alræmdu. Eða á að nota aðferð „færanlegs atkvæðis“ (STV) eins og var gert í stjórnlagabingskosningunni?

Þá þarf hugsanlega að setja því mörk hvað megi merkja við marga. Lágmarkið virðist vera tveir (fyrir a.m.k. einn af kjördæmis- og landslista). Best væri að hafa það óbundið, leyfa kjósandanum að ráða.

Verður þetta ekki hræðilega flókið? Eitthvað sem tölvur geta misfarið með?

Ef hver kjósendi fær aðeins tvo krossa ætti að mega handtelja. Ella er skynsamlegt að slá úrslitin inn í tölvur og láta þær telja, vitaskuld undir miklu og öflugum gæða- og öryggiseftirliti. Svo var gert í stjórnlagabingskosningunni, en Hæstiréttur fetti ekki fingur út í notkun tölvu í úrskurði sínum um ógildingunni kosningarinnar.

Nær öll útfærsla á persónukjöri, hvar sem er í heiminum, er flókin. Þetta má líka segja um núverandi vísi að persónukjöri á Íslandi. Hvað skyldu margir hafa kynnt sér og skilið þá reglu sem nú er notuð og hefur verið notuð í meginatriðum í heila öld? Breytt atkvæði hafa verið tölvutalin héraðs um ára- eða áratugaskeið án þess að það hafi valdið vandræðum eða háværrum gagnrýni.

8. mgr. Binda má allt að þrjátíu þingsæti við kjördæmi. Þó skulu kjósendur að baki hverju bundnu sæti ekki vera færri en er að meðaltali að baki hverju þingsæti á landinu.

Guð sé oss næstur. Hvað merkir þessi modsuða?

Von er að spurt sé. Vitaskuld myndi það einfalda alla útfærslu í kosningalögum ef þessi klausa væri ekki í tillögunni. En stjórnlagaráð – og örugglega flestir þingmenn líka – taldi hana nauðsynlega eins og fram kemur hér síðar. En fyrst um markmiðið með ákvæðinu.

Eins og þegar hefur komið fram er tala sæta í hverju kjördæmi ekki fastsett í ráðgerðum stjórnarskrárákvæðum.

Hve mörg sæti hvert kjördæmi hlýtur fer allt eftir vinsældum frambjóðendanna í

kjördæminu (og um leið lista þeirra) ef ákvæði 7. mgr. ein gilda. Þá gæti það gerst að kjördæmi kæmi illa út, fengi fáa þingmenn beint af sínum listum. En það gerist þá vegna þess að kjósendum kjördæmisins finnast frambjóðendur þar ekki nógu spennandi, róa heldur á önnur mið og velja menn af landslistunum hvort sem þeir eru líka á öðrum kjördæmislistum eða ekki. Þar með ætti í sjálfu sér öllu réttlæti að vera fullnægt.

En vera má að Alþingi þyki það undir hælinn lagt hvað kjósendur raunverulega vilja í þessum efnum. Því veitir 8. málsgreinin Alþingi heimild til að setja undir „lekann“, ef svo má að orði komast. Þrátt fyrir þá meginreglu að sætin fari til atkvæðamestu frambjóðendanna hvar á landinu sem þeir eru má setja í lög lágmarksskilyrði, skilyrði þess efnis að tryggja verði vissan lágmarksfjölda sæta handa frambjóðendum úr hverju kjördæmi.

En það eru sett tvö skilyrði um hvernig ráðstafa megi þessari „kjördæmavörn“ eins og ákvæðið var kallað í umræðum í stjórnlagaráði, annars vegar það að ekki megi binda fleiri en 30 af sætunum 63 í þessu skyni og hins vegar að aldrei megi hlaða svo mörgum á eitt kjördæmi að það raski þeirri meginreglu 2. mgr. að atkvæðavægi skuli vera jafnt.

Dæmi: Segjum að kjördæmin séu sex að tölu eins og nú er. Þá mætti t.d. setja ákvæði um lágmarkið fimm sæti á hvert kjördæmi miðað við kjósendatölur um þessar mundir. Fámennasta kjördæmið, Norðvesturkjördæmi, á fyrir sex sætum eins og stendur án þess að það stefni jöfnu vægi atkvæða í tvísýnu. En slíkt ákvæði kosningalaga yrði að vera þannig að lágmarkið leiðréttist sjálfkrafa ef kjósendatala raskaðist hlutfallslega á milli kjördæma.

Verða ekki kosningalög óheyrilega flókin með þessu ákvæði?

Jú og nei. Ef farin er einföld leið, eins og sú að leyfa aðeins merkingar með krossum, eykst flækjustigið lítið. Aðferð færanlegs atkvæðis (STV) yrði hins vegar svolítið snúin að gefnu ákvæðinu um kjördæmavörn.

Er hættu á því að landsbyggðin verði hlunnfarin við úthlutun þingsæta?

Fyrst má svara með nokkrum hroka að spurningin sé út í hött. Það er verið að flétta saman kjördæmis- og landskjöri. Því er ekki hægt að tala um að einhverjir landshlutar eða kjördæmi eigi „rétt“ á tilteknum þingsætum.

Segjum að frambjóðendur sem aðeins bjóða sig fram á landslistum, ekki í einstökum kjördæmum, njóti mikils fylgis. Ekki er ólíklegt að ný stjórn málaöfl kynnu að vilja hasla sér völl á landsvísu en ekki með kjördæmaframboðum. Talsmaður Íslandshreyfingarinnar hefur t.d. sagt að landslistafyrirkomulagið hefði verið tilvalið fyrir slíka hreyfingu.

Þannig gætu mörg sæti farið til landslista og eru þá færri til skiptanna milli kjördæmanna, hvort sem það eru höfuðborgar- eða landsbyggðarkjördæmi. Er þá verið að hlunnfara kjördæmin? Það kann að vera sagt að landslistaðingmennirnir búi flestir í 101 Reykjavík, séu bara hafsmunagæslumenn þess umhverfis. Búa ekki flestir þingmenn nú í höfuðborginni, a.m.k. í reynd?

Frambjóðendur á landslistum sem ekki líta á sig sem fulltrúa allra kjósenda heldur eru að

gæta hagnuna einnar byggðar umfram aðrar hafa misskilið hlutverk sitt munu ekki kemma hærurnar á Alþingi.

Heyrst hafa staðhæfingar eins og að landsbyggðinni kunni að falla aðeins 17-18 þingmenn í skaut í stað þess að fá 23 eins og hún ætti rétt á miðað við jafnt vægi atkvæða, að því er sagt er. Þá er gengið út frá því að landslistaframbjóðendur eigi engin sæti skilið. Ef stuðningur við landslista yrði slíkur að þeir ættu rétt á 16 þingsætum eða svo eru einungis 47 til skipta á milli kjördæmanna. Þá er ekkert út á það að setja að 17-18 þeirra kæmu af landsbyggðinni. Það væri í fyllsta máta eðlilegt.

Enn og aftur eru það kjósendur sem eiga að fá að ráða því hvernig sæti skiptast á milli lista og hvaða frambjóðendur manna þau.

Mun reyna á þetta ákvæði?

Vonandi ekki. Eins og fyrr segir má allt eins vera að landsbyggðarkjördæmin fái „yfirvigt“ með góðum frambjóðendum sem draga að sér fylgi frá suðvesturhorninu.

Jafnvel þótt einungis væri jafnvægi á flutningi atkvæða inn og út úr kjördæminu mundi ekki reyna á ákvæðið.

Væri þörf á þessari „moðsuðu“ ef landið væri eitt kjördæmi?

Vitaskuld ekki!

9. mgr. Í kosningalögum skal stuðla að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi.

Er þetta framkvæmanlegt?

Í stjórnlagaráði komu fram ýmsar hugmyndir um þetta:

- Að heimila eða jafnvel kveða á um að hafa skuli fléttulista, þ.e.a.s. að birta nöfn karla og kvenna til skiptis á kjörseðlinum, enda þótt röðin sé aðeins kjósendum til leiðbeiningar þar sem hún hefur engar afleiðingar við úthlutun sæta eins og fyrr segir. Segjum að listi hafi sjö frambjóðendur, þar af fimm karla og tvær konur. Þá væri skylt að raða þannig á listann að þessar tvær konur væri í 1. og 3. sæti eða í 2. og 4. sæti. Síðan kæmu þrír eða fjórir karlar í halarófu. Hreinir kvennalistar væru líka leyfilegir en væri á þeim einn karl yrði hann að vera í 1. eða 2. sæti!
- Að skylda framboð til að hafa sem jafnasta tölu karla og kvenna á listum sínum. Þessi hugmynd gengur lengra. Hvorki væru leyfilegir listar með fimm körlum og tveim konum né heldur hreinir kvennalistar.
- Að úthluta sætum með einhverjum þeim hætti að hlutföll kynjanna yrðu innan skikkanlegra marka hvað sem liði fylgi einstakra frambjóðenda. Þessi hugmynd gengur lengst þessara þriggja, væri mjög á skjön við önnur ákvæði um úthlutun sæta og gerði hana alla vega flókna og ruglingslega. Ekki er hægt að mæla með henni.

Stjórnlagaráði þótti rétt að fela löggjafanum að leita lausna, ekki síst með það í huga að vandamálið kynni að vera tímabundið. Það sem hentar nú væri e.t.v. óþarft síðar eða aðrar leiðir þættu þá heppilegri.

Tíðkast kvaðir um jafnt kynjahlutfall í nokkrum þjóðþingum?

Tvö Evrópuríki eru með stjórnarskrárákvæði sem stuðla að jöfnuði kynjanna á löggjafarþingum.

Í Frakklandi er skyldan til að stuðla að sem jöfnustu kynjahlutfalli meðal frambjóðenda lögð á stjórnmalaflokka og styrkir til þeirra lækkaðir ef þeir fylgja ekki ákveðnum viðmiðum í þeim efnum.

Í Serbíu er skylda að tryggja ákveðið hlutfall karla og kvenna meðal frambjóðenda á listum.

Í nokkrum öðrum ríkjum má finna svipuð ákvæði í almennum kosningalögum.

10. mgr. 1. málslíður: Breytingar á kjördæmamörkum, tilhögun á úthlutun þingsæta og reglum um framboð verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 hluta atkvæða á Alþingi.

Hvaðan er þetta ákvæði komið?

Þetta er tekið upp úr lokamálsgrein 31. gr. í gildandi stjórnarskrá en þangað kom það 1999 nema hvað ákvæði um framboðsreglur hefur bæst við upptalninguna.

Er þetta ekki varhugavert?

Jú, það getur verið tvíeggjað. Rétt eins og er í gildandi stjórnarskrá verður að gera undanþágu við setningu fyrstu kosningalaga eftir stjórnarskrárbreytinguna. Í frumvarpi stjórnlagaráðs er slíkt að finna í ákvæði til bráðabirgða. Ef það væri ekki kynni svo að fara að ekki tækist að setja ný kosningalög í samræmi við breytta stjórnarskrá.

En þar með er fyrsta löggjafarþinginu eftir stjórnarskrárbreytingu veitt mikið vald. Þeim kosningalögum sem það setur verður ekki breytt nema með 2/3 atkvæða, sem getur reynst mjög erfitt að ná fram.

Stjórnlagaráð taldi engu að síður rétt að halda þessu ákvæði sem hefur væntanlega verið sett að yfirlögðu ráði 1999.

11. mgr. 2. málslíður: Slíkar lagabreytingar öðlast ekki gildi fyrr en sex mánuðir eru liðnir frá setningu þeirra.

Til hvers er þessi varnagli?

Kosningalögum hefur iðulega verið breytt eða reynt að breyta þeim á síðustu stundu. Óeðlilegt er að leikreglur kosninga liggi ekki skýrt fyrir í tæka tíð áður en farið er að huga að framboðum.

Með ákvæðinu er settur lágmarksfrestur í þessu skyni.

Spurningar um 43. grein

Þá skal spurt og svarað um efni 43. greinarinnar í frumvarpi stjórnlagaráðs en hún fjallar um það hver skuli úrskurða um gildi kosninga.

1. mgr. Alþingi kýs landskjörstjórn til þess að úrskurða um gildi forsetakosningar, kosninga til Alþingis svo og þjóðaratkvæðagreiðslna.

Hverju er verið að breyta?

Nú er það svo að Alþingi kveður sjálft upp úr með gildi þingkosninga. Það er að vísu orðað eins og ennþá væru alfarið einmenningskjördæmi, enda mun ákvæðið aldargamalt ef ekki eldra. Í 46. gr. gildandi stjórnarskrár stendur: „*Alþingi sker sjálft úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því, hvort þingmaður hafi misst kjörgengi.*“

Stjórnlagaráð vill að Alþingi komi ekki nálægt þessu og að slík mál fari beint til landskjörstjórnar til úrskurðar, enda verði tilvist hennar bundin í stjórnarskrá.

Athyglisvert er að dómstólar úrskurða að lokum um aðrar kosningar; forsetakjör, sveitarstjórnarkosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur samkvæmt gildandi lögum. Stjórnlagaráð vill stjórnarskrárbinda almenna reglu í þessum efnunum.

Hvers vegna þessi breyting?

Mörgum finnst að þingmenn séu að dæma í eigin máli með gildandi ákvæði, enda þótt þeir eigi að vísu ekki að taka þátt í umfjöllun um eigin þingsetu. Samkvæmt þessu væri væntanlega aldrei hægt að dæma þingkosningar ógildar í heild sinni.

Núgildandi regla býður upp á pólitíska misnotkun. Að sumra dómi var það pólitísk ákvörðun Alþingis árið 1967 að samþykkja kjörbréf frambjóðanda Alþýðubandalags í stað manns af lista Hannibals Valdimarssonar. Og enn undarlegra er að umræddur frambjóðandi fékk að greiða atkvæði með sjálfum sér.

2. mgr. Landskjörstjórn gefur út kjörbréf forseta og alþingismanna og úrskurðar hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. Um störf landskjörstjórnar fer eftir nánari fyrirmælum í lögum.

Hvað er hér nýtt og hvers vegna?

Þetta er beint framhald af breytingunni í 1. mgr. og þarfnast ekki frekari skýringar.

3. mgr. Úrskurðum landskjörstjórnar má skjóta til dómstóla.

Er þá landskjörstjórn máttlaus?

Landskjörstjórn er stjórnvald og það verður að vera hægt að áfrýja úrskurði sérhvers stjórnvalds. Úrskurð landskjörstjórnar mætti því kæra til dómstóla og því myndu efalaust allir úrskurðir enda fyrir Hæstarétti.

Því verður að treysta að landskjörstjórn vandi sig svo að einungis í afar flóknum tilvikum kæmi til kasta dómstóla.

20. september 2012,

Þorkell Helgason, fv. fulltrúi í stjórnlagaráði.