

Umbætur á kosningakerfinu:

II. *Jöfnuður milli flokka*

Porkell Helgason, fyrrv. prófessor í stærðfræði

Pistill þessi er annar fjögurra pistla sem koma í kjölfar yfirlitsgreinar um viðfangsefnið (Porkell Helgason 2015a og b). Athygli skal vakin á því að töflur, myndir og athugasemdir aftanmáls eru tölusett í áframhaldandi röð frá einum pistlinum til annars.

Ekki náðist fullur jöfnuður milli þingflokka í kosningunum 2013 og er þá einungis miðað við jöfnuð milli þingflokka, en atkvæði þeirra samtaka sem ekki náðu manni á þing eru látin liggja á milli hluta. Slíkur jöfnuður hefur á hinn bóginn náðst í öllum öðrum þingkosningum frá og með kosningunum 1987, þ.e. eftir hina miklu kerfisbreytingu á kosningalögum á níunda áratugnum og svo aftur þeirri um síðastliðin aldamót. Fullyrða má að eitt meginmarkmið þessara breytinga beggja hafi einmitt verið að nálgast, og helst tryggja, slíkan jöfnuð milli flokka, eins og fram kemur fyrir í þessari ritgerð. Til áréttingar þessa var bætt inn í stjórnarskrána árið 1984 skýru ákvæði, sem nú er 1. málsl., 4. mgr. 31. gr.: „Öðrum þingsætum en kjördæmissætum skal ráðstafa í kjördæmi og úthluta þeim til jöfnunar milli stjórnálagasamtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu sína.“

Kosningalög, hvort sem það eru þau frá 1987 eða 2000, tryggja þó engan veginn jöfnuð á milli flokka. Því má segja að það hafi verið slembilukka að jöfnuður hafi náðst í öllum kosningum frá því að stjórnarskrárákvæðið varð virkt 1987 og allt þar til nú. Spyrja má hvort fyrrgreint ákvæði stjórnarskrár um jöfnuð milli flokka geri ekki þá kröfu til kosningalaga að jöfnunarsæti séu ávallt nægilega mörg til að tryggja þennan jöfnuð.

Megintækið til að nálgast jöfnuð milli flokka hefur falist í jöfnunarsætum en þau voru fyrst tekin upp í kosningalög þau sem komu til framkvæmda í kosningunum 1934, en þá kölluð uppbótarsæti. Til og með kosningunum 1983 voru sætin ellefu að tölu. Að vísu voru ákvæði fram til vorkosninganna 1959 þess efnis að ekki skyldi nýta fleiri uppbótarsæti en svo að jöfnuður næðist. Því fór á hinn bóginn víðs fjarri að ekki þyrfti að grípa til allra sätanna, og það gott betur ef heimilt væri. Í kosningum á árabílinu 1987 til 1999 voru jöfnunarsætin 13, en frá og með kosningunum 2003 aðeins níu.

Ef markmiðið um fullan jöfnuð milli flokka er talið svo mikilvægt, hví hefur löggjafinn þá skorið tölu þeirra við nögl? Ástæðan er trúlega sú að jafnframt virðist það lykilmarkmið að kjósendur í hverju kjördæmi fái sem mestu ráðið um það hverjir veljist á þing fyrir þeirra hönd. Þessi tvö markmið kunna að stangast á, en þurfa ekki að gera það svo mjög.

Hér verða reifaðar tvær hugmyndir í því skyni að tryggja jöfnuð milli flokka en á þeim er þó einungis blæbrigðamunur. Gengið er út frá óbreyttum kosningalögum um allt annað en skiptingu þingsæta í kjördæmis- og jöfnunarsæti. Jafnframt er þó virt það ákvæði í núgildandi stjórnarskrá að kjördæmissæti megi ekki vera færri en sex í hverju kjördæmi. Hugmyndirnar verða reifaðar með vísun til kosningaúrslitanna 2013, en hafa verður í huga að úrslit kosninga kunna að mótast af því kosningakerfi sem er í gildi á hverjum tíma.

Aljöfnunarleið

Önnur leiðanna er sú að hafa kjördæmissætin í leyfðu lágmarki, sex í hverju þeirra eða 36 alls. Afgangur sätanna, 27 sæti, er þá til jöfnunar. Nefnum þetta *aljöfnunarleið*. Í 5. töflu er

sýnt hver útkoman hefði orðið miðað við kosningaúrslitin 2013 í samanburði við nógildandi úthlutun. Ítrekað skal að gengið er út frá sömu aðferð við útteilingu jöfnunarsætanna til einstakra lista og nú.

5. tafla. Breyting á úthlutun þingsæta 2013 ef kjördæmissæti eru einungis sex í hverju kjördæmi (aljöfnun).

<i>Listabókstafir:</i>	A	B	V
Suðurkjördæmi	-1		+1
Reykjavíkurborgkjördæmi norður	+1	-1	
Landið allt		-1	+1

Frávikin frá nógildandi úthlutun sem fram koma í 5. töflu eru smávægileg og eru óhjákvæmileg afleiðing þess sem að er stefnt, þ.e. því að ná fram fullum jöfnuði milli flokka, sem krefst færslu á einu sæti frá Framsóknarflokki (B) til Vinstri grænna (V). Um leið leiðréttir þessi úthlutun hina augljósu missmíð sem er á núverandi úthlutun í Suðurkjördæmi. Fullyrða má að kjördæmin fá eins miklu ráðið, ef ekki meiru, um val á sínum þingmönnum en er að óbreyttum lögum, þrátt fyrir að tala hinna formlega bundnu kjördæmissæta sé verulega rýrð. Breytingin sem leiðir af aljöfnunarleiðinni er til bóta í Suðurkjördæmi sem færir nú kjósendum þar alfarið vald á vali þingmanna sinna. En að vísu færir eitt sæti til í Reykjavíkurborgkjördæmi norður. Það er afleiðing þess að einhvers staðar verður Framsóknarflokkur að skila sæti.

Lágmarksleið

Hér á undan hefur því verið lýst hvernig ná megi flokkajöfnuði með því að skilgreina sem flest þingsæti – helst öll – sem jöfnunarsæti. Það er líka hægt að fara í hina áttina: Byrja á því að úthluta öllum þingsætum sem kjördæmissætum. Sé þá ójöfnuður milli flokka (sem nær öruggt má telja að verði) mætti síðan tína út eitt eða fleiri kjördæmissætanna í senn og gera þau að jöfnunarsætum allt þar til fullum jöfnuði er náð. Þannig væru aldrei notuð fleiri sæti til jöfnunar en þörf er á í hverjum kosningunum. Nefnum þessa leið *lágmarksleið*.

Sé þessi leið farin þarf að ákveða í hvaða kjördæmi (einu eða fleirum) gripið skal til að breyta kjördæmissætum í jöfnunarsæti í hverri lotu. Ein útgáfan af þessu væri að leita að þeim flokki sem á því stigi veldur mestu um ójöfnuðinn og umbreyta kjördæmissæti í því kjördæmi þar sem (síðasti) kjördæmiskjörni maður flokksins stendur einna tæpast. Þannig hefði það dugað 2013 að breyta einungis einu kjördæmissæti (í Norðvesturkjördæmi) í jöfnunarsæti, en slík breyting væri á vissan hátt klæðskerasniðin að úrslitunum 2013 en ekki gerð á almennum forsendum. Hugsunin væri þá að ganga eins skammt og frekast er unnt í fækkun kjördæmissæta. Þetta kynni á hinn bóginn að leiða til óæskilegrar blöndunar við pólitíkina, jafnvel í kosningabaráttunni. Það kynni að vera sagt að atkvæðum sem greidd væru tilteknum lista væri kastað á glæ þar sem listinn kynni að verða sviptur sæti af völdum kosningakerfisins. M.a. af þessum sökum verður hér prófað að fara almennari leið og fækka kjördæmissætum kerfisbundið þar til jöfnuður næst. Eðlilegast virðist þá að ganga á kjördæmin eftir stærð, þ.e. tölu þingsæta. Reglan gæti verið eins og hér greinir:

Regla um lágmarksleið

1. Kjördæmissætum skal breytt í jöfnunarsæti, einu eða fleirum í senn.
2. Gengið er á kjördæmin í fallandi röð eftir tölu þingsæta í hverju þeirra, þar til enginn flokkur hefur fleiri kjördæmissæti en svarar til landsfylgis:
 - a) Suðvesturkjördæmi, eitt sæti.
 - b) Reykjavíkurborgkjördæmin, samtímis eitt sæti í hvoru.
 - c) Norðausturkjördæmi og Suðurkjördæmi, samtímis eitt sæti í hvoru.
 - d) Norðvesturkjördæmi, eitt sæti.
3. Dugi þetta ekki til að ná jöfnuði er aftur farið yfir kjördæmin skv. 2. skrefi, o.s.frv. Hlaupið er yfir kjördæmi ef þar eru ekki eftir fleiri kjördæmissæti en þau sex sem mælt er fyrir um í stjórnarskrá.

Spyrja má hvers vegna gengið er í senn á tvö kjördæmi í skrefum 2b og 2c. Ástæðan er sú að í báðum tilvikum eru kjördæmin jafnstór, þ.e. með sömu tölu þingsæta. Því er ekki efni til að gera upp á milli þeirra. Ennfremur er það álitamál hvort ekki ætti að fækka sætum um tvö í senn í kjördæmunum þremur sem flest hafa sætin (skref 2a og 2b) áður en gripið er til fækkunar í þeim sem fæst sæti hafa. Það kann að virðast í meira samræmi við núgildandi kosningalög þar sem jöfnunarsæti eru tvö í hverju þessara stóru kjördæma en eitt í hinum. Á hinn bóginn má benda á að nægi ekki að fækka um eitt sæti í hverju kjördæmi (eftir skref 2 í heild sinni) er aftur byrjað á þeim stóru. Þannig að búíð er að breyta tveimur sætum í jöfnunarsæti í hverju þeirra stóru áður en gripið er aftur til hinna minni.¹³

Gerð var tilraun með þessa lágmarksleið á grundvelli kosningaúrslitanna 2013. Þá kemur í ljós að fara þarf eina heila umferð, þ.e. breyta þarf einu sæti í hverju kjördæmi í jöfnunarsæti áður en fullur jöfnuður næst á milli flokka. Jöfnunarsætin verða því 15 í þessari tilraun í stað þeirra níu sem núgildandi lög kveða á um. Ástæða þessa er augljós: Fækka verður kjördæmissætum allt þar til Framsóknarflokkurinn nær að skila því sæti sem hann hefur fengið umfram landsfylgi. Samkvæmt núgildandi úthlutunarreglum var það einungis í Norðvesturkjördæmi að flokkurinn fékk síðasta kjördæmiskjörna manninn í kosningunum 2013. Í öllum öðrum kjördæmum er Framsóknarmaður næstsíðastur, nema hvað hann er sá þriðji síðasti kjördæmiskjörni í Reykjavíkurborgkjördæmi suður. Eigi að ná jöfnuði milli flokka án þess að jöfnunarsætum sé fjölgað í minnstu kjördæmunum þremur þyrfti að hafa þau fjögur a.m.k. í því fjölmennasta, Suðvesturkjördæmi. Þá má spyrja hvort það sé sanngjarnt á sama tíma og aðeins væri eitt slíkt í Norðausturkjördæmi.

Allt ber þetta að sama brunni: Við gerð kosningalaga ber að forðast að taka mið af ákveðnum kosningaúrslitum í fortíðinni – í þessu tilviki þeim frá 2013. Í þess stað verður fyrst að skilgreina skilmerkilega markmiðin, sem hér er það eitt að fullur jöfnuður náist á milli flokka. Síðan verður að meta hugmyndir um breytt lög út frá markmiðunum og skilgreindum gæðamælikvörðum.

Í 6. töflu má sjá hvaða tilfærslur yrðu á sætum frá úthlutuninni 2013 ef þessari lágmarksleið hefði verið beitt. Útkoman er eins og við er að búast: Færsla sætis frá B til V og um leið leiðrétting á undarlegri úthlutun í Suðurkjördæmi, sem dregur síðan dilk á eftir sér.

6. tafla. Breyting á úthlutun þingsæta 2013 ef kjördæmissæti eru jafnmörg og verða má án þess að jöfnuði milli flokka sé raskað (lágmarksleið).

<i>Listabókstafir:</i>	A	B	D	V
Norðvesturkjördæmi		-1	+1	
Suðurkjördæmi	-1			+1
Suðvesturkjördæmi	+1		-1	
Landið allt		-1		+1

Útfærslan á lágmarksleiðinni sem hér hefur verið lýst byggir á því að byrja á að úthluta öllum sætum sem kjördæmissætum og draga svo í land í þeim mæli sem þarf. Hægt er að fara hina leiðina og úthluta sætum sem kjördæmissætum svo lengi sem stætt er, þ.e. svo lengi sem enginn flokkur er kominn fram yfir þá tölu sæta sem honum ber samkvæmt landsfylgi. Þegar svo langt er komið verður að stöðva úthlutun kjördæmissæta og deila afganginum út sem jöfnunarsætum. Með þeirri útfærslu yrði lágmarksleiðin nánast eins og sú fyrrnefnda, aljöfnunarleiðin. Hugmynd svipuð lágmarksleiðinni, en í þessari seinni útfærslu, er til umræðu hjá sænskum stjórnvöldum. Sjá Nilsson et al 2013 og Linusson og Ryd 2014.

Samanburður leiða til að jafna á milli flokka

Samanburður á leiðunum tveimur sýnir að tilfærslur frá raunúthlutuninni 2013 eru nokkru fleiri, ef lágmarksleiðin er farin, en raunin yrði með aljöfnunarleiðinni. Þetta má sjá með samanburði á 5. og 6. töflu. Ekki er þó endilega víst að þetta þurfi alltaf að vera svo. Eigi að gera upp á milli þessara tveggja leiða til að ná fullum jöfnuði milli þingflokka verður að nota aðra gæðamælikvarða svo sem þessa:

- *Vilji kjósenda í hverju kjördæmi.* Þar sem lágmarksleiðin raskar kjördæmisúthlutun eins lítið og verða má, ætti að vera tryggara að vilji kjósenda sé virtur en yrði með aljöfnunarleiðinni. Þetta fer þó verulega eftir því hvaða aðferð er notuð við úthlutun jöfnunarsætanna. Um það atriði verður fjallað í IV. kafla. Vera má að sætunum megi úthluta þannig að lítill munur, ef þá nokkur, yrði á milli úthlutananna hvor aðferðin sem notuð væri. En vissulega kynnu kjósendur að vera rórrir ef þeir vita að ekki er ráðskast með atkvæði þeirra meira en þarf.
- *Pólítísk ábrif.* Hér er átt við það hvort sjálf úthlutunaraðferðin gæti orðið tilefni átaka í kosningabaráttu, eins og vikið er að hér að framan. Þar hallar trúlega frekar á lágmarksleiðina. Þar sem skiptingin milli kjördæmis- og jöfnunarsæta liggur ekki ljós fyrir áður en gengið er til kosninga, kynnu þau sjónarmið að koma fram að atkvæði greidd tilteknum lista gæti rýrt tölu kjördæmissæta í kjördæminu. Með aljöfnunarleiðinni er skiptingin milli kjördæmis- og jöfnunarsæta ljós áður en gengið er til kosninga, enda þótt tala kjördæmissætanna kunni að þykja lág, einungis sex í hverju kjördæmi.

Meðalvegur?

Að lokum má spyrja undir þessum kafla, sem fjallar um jöfnuð milli flokka, hvort ekki megi fara einhvern meðalveg. Það er nefnilega sammerkt báðum hinum reifuðu leiðum að öll þingsæti, umfram hin stjórnarskrárbundnu sex í hverju kjördæmi, eru höfð tiltæk til jöfnunar milli flokka. Jöfnunarsætin eru því ýmist ákveðin fyrirfram, 27 að tölu (aljöfnunarleiðin), eða gætu orðið allt að því það mörg (lágmarksleiðin). Spyrja má hvort ekki nægi að fjölga þeim t.d. um eitt jöfnunarsæti í hverju kjördæmi og hafa þau þá 15 alls. Trúlega er þau kosningaúrslit ólíkleg að sú tala jöfnunarsæta dugi ekki til fullrar jöfnunar á milli flokka. Þó er hægt að búa til dæmi um annað, og það ekki mjög

ótrúverðug. Dæmi má jafnvel finna þar sem hið stjórnarskrárbundna lágmark kjördæmissæta kynni að koma í veg fyrir að jöfnuður næðist. Slík dæmi myndu t.d. byggja á öflugum sérframboði í fámennasta kjördæminu, Norðvesturkjördæmi.

Þær aðferðir báðar, sem hér eru reifaðar, virða úrslitin í hverju kjördæmi eins og frekast er unnt. Hvaða ástæða er þá til að fara einhverja hálfu leið, sem kynni síðan að reynast ónóg þegar á reyndi? Þannig hefur ávallt verið staðið að málum allt frá því að landsjöfnuður milli flokka varð að meginmarkmiði, strax árið 1934. Jöfnunarsætin hafa ýmist verið of fá eða í tæpasta lagi – sem aftur hefur leitt til sífelldra en síðbúinna lagfæringa á lagaverkinu.

Áður en sagt er skilið við markmiðið um jöfnuð á milli flokka verður að slá einn varnagla. Þetta markmið gerir í eðli sínu nýjum framboðum erfitt fyrir um að ná fótfestu, einkum þó staðbundnum framboðum. Framboð sem væri einskordað við eitt kjördæmi yrði annað hvort að ná einu af hinum sex öruggu kjördæmissætum eða ná því fylgi að það ætti fyrir sætum á landsvísu. Það fyrra kallar á allt að 1/7 (um 14%) af öllum gildum atkvæðum kjördæmisins. Svo lengi sem fimm prósentu þröskuldurinn er við lýði væri heldur ekkert hald í jöfnunarsætunum þar sem enn meira fylgi þyrfti í kjördæminu til að komast yfir þröskuldinn og hljóta jöfnunarsæti.

Tillaga stjórnlagaráðs um jöfnuð milli flokka

Bæði í frumtillögum stjórnlagaráðs og allt í gegnum síðustu gerð þeirra eftir umfjöllun í stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis á þinginu 2012-2013 er það gert að forgangskröfu við gerð kosningalaga að fullur jöfnuður náist milli flokka. Vitanlega verður heilum sætum aldrei skipt hlutfallslega nákvæmt á milli flokka en krafan er sú að sá jöfnuður náist sem er stærðfræðilega mögulegur.

Athugasemdir

13. Aðferð af sama toga og lágmarksleiðin var til umræðu í viðræðum formanna „fjórflökkanna“ undir árslok 1982 um fyrirkomulag kosninga til Alþingis og varð um hrið að aðaltillögu þeirra. Útfærslan á þeim tíma gekk á vissan hátt enn lengra í því að virða úrslitin í kjördæmunum en lágmarksleiðin gerir. Tillagan náði þó ekki þá fram að ganga. Endalökin urðu því flókin kosningalög, þau frá 1987, eins og að nokkru er lýst í Morgunblaðsgrein höfundar (Þorkell Helgason 1987).

Vefslóðir voru síðast sóttar 14. október 2014.

Heimildir

- Linusson, Svante og Ryd, Gustav 2014. „Dynamic adjustment: an electoral method for relaxed double proportionality“. *Annals of Operations Research*, April 2014, Vol. 215, Issue 1, 183-199.
- Nilsson, Bengt-Åke, et al 2013. „Proportionalitet i val samt förhandsanmälan av partier och kandidater“, *SOU 2012:94*. Vefslóð <http://www.regeringen.se/sb/d/15631/a/206860>.
- Þorkell Helgason 1987. „Ný kosningalög. Réttarbót, en með annmörkum“, *Morgunblaðið*, 7. mars 1987. Vefslóð http://timarit.is/view_page_init.jsp?issId=121081&pageId=1651148&lang=is&q=%DEorkell%20Helgason.
- Þorkell Helgason 2015a. „Umbætur á kosningakerfinu: Yfirlit“. Vefslóð <http://thorkellhelgason.is/?p=2086>.
- Þorkell Helgason 2015b. „Umbætur á kosningakerfinu: I. Jöfnun atkvæðavægis“. Vefslóð“ <http://thorkellhelgason.is/?p=2102>.