

Umbætur á kosningakerfinu: Yfirlit

Porkell Helgason, fyrrv. prófessor í stærðfræði

Í yfirlitsgrein þessari og í fjórum pistlum sem koma í kjölfarið verður farið yfir þrjú grunnatriði í fyrirkomulagi kosninga til Alþingis og bent á æskilegar lagfæringar sem allar rúmast innan ramma núgildandi stjórnarskrár. Greinarnar er að finna í einni heild í hausthefti 2014 af vefritinu [Stjórnsmál og stjórnsýsla](#) (Porkell Helgason, 2014) og mun síðar birtast á prenti.

Fyrirkomulag kosninga til Alþingis hefur verið miklum breytingum háð allt frá upphafi kosninga til Alþingis 1844. Markmiðin hafa verið af ýmsum toga eins og jöfnun kosningaréttar eftir kyni, aðstöðu og aldri fyrst framan af. Búsetuflutningar á landinu hafa verið eitt megintilefni breytinganna. Í kjölfar þeirra hefur sífellt risið krafa um jöfnun vægis atkvæða eftir búsetu og tengd því krafa um hlutfallslega rétta skiptingu þingsæta á milli flokka. Þessar tvær kröfur eru nátengdar enda undirrótin um margt hin sama; flutningur fólks frá dreifbýli til þéttbýlis og einkum þó til höfuðborgarsvæðisins.

Strax við þá grundvallarbreytingu sem gerð var á kosningalögum 1915 kemur skýrt fram markmiðið um jöfnun atkvæðavægis. Hannes Hafstein mælti fyrir stjórnarfrumvarpi um málið 1914 og hnykkir á því sem segir í athugasemdum með frumvarpinu: „Þegar kosningarrétturinn er rýmkaður, eins og gert er í stjórnarskrárfumv., í því skyni að koma á jafnrétti til áhrifa á löggjöf og landsstjórn, þá væri það augljós mótsögn, ef ekki væri jafnframt bætt eitthvað úr því mikla misrétti, sem verið hefir í því, hvert gildi atkvæði kjósenda hafa, þannig að kjósendur fái sem jafnastan rétt einnig í því tilliti. Þessu hefir verið mjög ábótavant, svo að t.d. í einu kjördæmi, Reykjavík, gildir atkvæði 7 kjósenda ekki meira en atkvæði 1 kjósenda í öðru kjördæmi landsins, o. s. frv.“¹ Þetta markmið dagaði þó á endanum uppi og í lögunum sem endanlega voru samþykkt var ekki tekið á þessum vanda. Jöfnuður milli flokka var vart til umræðu á þessum tíma, enda flokkaskipanin enn í mótun.

Með breytingum á kosningakerfinu 1933 þróaðist kosningakerfið að núverandi mynd með hlutfallskosningum að hluta og jöfnunarákvæðum milli flokka. Enn eimdi þó eftir af fyrra fyrirkomulagi, svo sem einmenningskjördæmum. Meginmarkmiðið um jöfnun atkvæðavægis kemur fram í framsöguræðu Ásgeirs Ásgeirssonar forsætisráðherra þegar hann mælti fyrir frumvarpi um stjórnarskrárbreytinguna 1933 og sagði m.a.: „Trúa mín er... sú, að ástandið... heimti tvennskonar jöfnun af því þingi, sem nú situr. Annað er jöfnun um atkvæðisrétt og áhrif í þjóðfélaginu, en hitt er jöfnun á aðstöðu í lífinu.“² Ekki verður þó sagt að tekið hafi verið á jöfnun atkvæðavægis eftir búsetu með þessum breytingum en á hinn bóginn stigið stórt skref í jöfnuði milli flokka með ellefu uppbótarpingsætum en í greinargerð með frumvarpinu sagði að þau sæti væru „til jöfnunar milli þingflokka, svo að hver þeirra hafi þingsæti sem næst samræmi við atkvæðatölu þá, sem greidd er þingmannaefnum flokksins samtals við almennar kosningar.“³

Miklir búferlaflutningar í og eftir seinni heimsstyrjöldina kölluðu enn á breytingar sem varð til þess að kjördæmaskipaninni var gjörbreytt og alfarið tekin upp fjölsæta kjördæmi með hlutfallslegri úthlutun sæta. Þetta var gert með stjórnarskrárbreytingu 1959 og nýjum kosningalögum en í greinargerð með frumvarpi með stjórnarskrárbreytingunni sagði: „Aðalatriði þessarar stjórnarskrárbreytingar er, að Alþingi verði skipað í sem fyllstu samræmi við þjóðarviljann.“⁴ Hér má glöggst sjá að meginmarkmiðið er jöfnuður milli flokka.

Næst var breyting gerð á kosningakerfinu 1984 (stjórnarskipunarlög nr. 65/1984). Í greinargerð með frumvarpinu um breytinguna segir strax í upphafi: „Frá því að breyting var síðast gerð á kjördæmaskipan og kosningareglum árið 1959 hefur misvægi atkvæða eftir búsetu kjósenda aukist allmikið. Jafnframt hefur skort á að jöfnuður milli stjórnmálaflokka hafi náðst. Þykir nú nauðsynlegt að gera breytingar sem bæta úr annmörkum þessum.“ Annarra markmiða er ekki getið.⁵⁶

Meginákvæðum stjórnarskrárinnar um kosningar til Alþingis var síðast breytt 1999 (stjórnarskipunarlög nr. 77/1999). Í greinargerð með frumvarpi að þeirri breytingu eru talin upp fjögur markmið (auk eins sem er forsenda fremur en markmið). Tvö þessara markmiða lúta að því sem hér er til umræðu: „Að draga úr misvægi atkvæða þannig að hlutfall kjósenda að baki hverju þingsæti þar sem munurinn er mestur milli kjördæma verði sem næst 1:1,5 til 1:1,8.“ Og ennfremur „[a]ð áfram verði jöfnuður á milli stjórnmálasamtaka á landsvísi til að fjöldi þingsæta hvers flokks sé í sem bestu hlutfalli við kjósendatöluna.“⁷ Í framsöguræðu sagði fyrsti flutningsmaður, Davíð Oddson, m.a. „að undirrot þeirra breytinga sem frv. þetta leggur grunninn að sé að rekja til þess að í þjóðfélaginu ríkir ekki lengur sú sátt sem vera þarf um kosningakerfið til að við það megi una vegna þeirrar búsetuþróunar sem verið hefur undanfarin ár.“⁸

Í greinunum þremur sem koma í kjölfar þessarar yfirlitsgreinar verður farið yfir þrjú grunnatriði í fyrirkomulagi kosninga til Alþingis og bent á æskilegar lagfæringar á þeim. Ábendingarnar snúast um fjögur meginatriði í fyrirkomulagi kosninga til Alþingis: Fulla jöfnun á vægi atkvæða eftir búsetu, jöfnuði milli flokka með tilliti til atkvæða þeirra á landinu öllu og því hvernig útteila má jöfnunarsætum á sanngjarnari hátt. Hugmyndirnar eru óháðar innbyrðis; innleiðing einnar kallar ekki endilega á hinar.

Tilfni greinanna er af ýmsum rótum:

- Reynslan af núgildandi kosningalögum, nú í fernum þingkosningum, sbr. skýrslur landskjörstjórnar. (Þorkell Helgason 2013.)
- Úttekt OCSE, Lýðræðis- og mannréttindaskrifstofu Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE) á alþingiskosningunum 2009 og aftur 2013. (OSCE 2009 og 2013.)
- Tillögur stjórnlagaráðs frá 29. júlí 2011 um viðfangsefnið svo og úrvinnsla þeirra á 140. og 141. löggjafarþingi 2011 til og með 2013.⁹
- Almenn umræða um málið, nú sem endranær.

Kosningakerfi, eins og það sem tíðkast hefur á Íslandi a.m.k. allt frá hinni miklu umbreytingu sem gerð var 1959, grundvallast á nokkrum meginþáttum eins og tíundað eru í 1. töflu.

1. tafla. Grunnþættir í kosningakerfi eins og því við kosningar til Alþingis.

Kjördæmi

- Uppskipting landsins í kjördæmi og skipting þingsæta milli þeirra, með jöfnum eða ójöfnum hætti.
- Tala jöfnunarsæta, ef einhver. Tengsl þeirra við kjördæmi eða ekki (landslistar).

Framboð og kosningarathöfn

- Tilhögun framboða, bundnir eða óbundnir listar.
- Vald kjósenda til að velja lista, einn eða fleiri, svo og persónur af listum einum eða fleirum.

Reikniaðferðir við úthlutun sæta

- Þröskuldar við úthlutun kjördæmissæta eða jöfnunarsæta.
- Reiknireglur við úthlutun kjördæmissæta.
- Reiknireglur við skiptingu jöfnunarsæta á milli flokka.
- Aðferð við útdeilingu jöfnunarsæta til einstakra lista flokkanna.

Persónukjör

- Úthlutun þingsæta hvers lista til frambjóðenda þeirra og áhrif kjósenda í því sambandi.

Í ábendingum um breytingar er staldrað við þrjú grundvallaratriði í þessari upptalningu en önnur látin bíða betri tíma.

Til fróðleiks og skýringar verður einatt vísað til niðurröðunar þingsæta í kjölfar kosninganna 2013 og er hún því rifjuð upp í 2. töflu.

2. tafla. Úthlutun þingsæta 2013. Jöfnunarsæti eru auðkennd sem viðbót með + og reitur þeirra er jafnframt skyggður.

<i>Dingflokkar:</i>	Björt framíð	Fram- sóknar- flokkur	Sjálf- stæðis- flokkur	Sam- fylking- in	Vinstri- grænir	Píratar	Þingsæti í heild		
<i>Listabókstafir:</i>	A	B	D	S	V	Þ	Kjör- dæmis- sæti	Jöfn- unar- sæti	Alls
Norðvesturkjördæmi	0	4	2	1	+1		8	1	9
Norðausturkjördæmi	+1	4	2	1	2		9	1	10
Suðurkjördæmi	+1	4	4	1			9	1	10
Suðvesturkjördæmi	1	3	4+1	2	1	+1	10	2	12
Reykjavíkurbkd. suður	1+1	2	3	2	1	+1	9	2	11
Reykjavíkurbkd. norður	1	2	3	1+1	2	+1	9	2	11
Summutölur þingsæta	3+3	19	18+1	8+1	6+1	+3	54	9	63

Eins og fyrr segir verða þær hugmyndir sem reifaðar eru í grein þessari að nokkru útskýrðar með því að beita þeim á raunveruleg kosningaúrslit, einkum þau frá kosningunum 2013, og gaumgæfa hvernig þingsæti færast til vegna breytinganna. Þetta er einungis gert til að varpa ljósi á reikningslega útfærslu hugmyndanna. Í þessu felst enginn dómur um það hver kosningaúrslitin hefðu orðið að gerðum þessum breytingum, enda er augljóst að kjósendur kunna að haga sér með hliðsjón af því kosningakerfi sem í gildi er þegar þeir ákveða hvernig þeir verja atkvæði sínu.

Vitaskuld hefði mátt taka mið af öðrum eða af tilbúnum kosningaúrslitum en mörgum áhugamönnum um kosningar finnst auðveldara að átta sig á breytingum á grundvelli þeirra úrslita sem eru fersk í minni.

Breytingarhugmyndir

Í pistlunum sem fylgja munu þessu yfirliti verður bent á þrjú atriði í fyrirkomulagi kosninga til Alþingis sem fara má til betri vegar að mati höfundar. Þau lúta öll að því „[a]ðalatriði... að Alþingi verði skipað í sem fyllstu samræmi við þjóðarviljann“ eins og segir í greinargerð með róttækustu breytingunni kosningakerfinu, þeirri sem varð komst til framkvæmda í haustkosningunum 1959.

Í fyrsta fylgipistlinum er sýnt fram á að jafna má vægi atkvæða eftir búsetu til fulls innan ramma nügildandi stjórnarskrár, en viðleitni til þessa má rekja a.m.k. hundrað ár aftur í tímann, allt frá því að Hannes Hafstein talaði á Alþingi 1914 um nauðsyn þess að „bætt [verði] eitthvað úr því mikla misrétti, sem verið hefir í því, hvert gildi atkvæði kjósenda hafa, þannig að kjósendur fái sem jafnastan rétt einnig í því tilliti.“ Í greininni er sýnt að misréttið hefur verið viðvarandi a.m.k. allt frá upphafi Alþingis sem löggjafarþings. Því er fjallað um hvernig ná megi fullum jöfnuði að þessu leyti og það innan nügildandi kjördæmaskipunar, vilji menn svo við hafa.

Í öðrum fylgipistlinum er fjallað um annan mikilvægan jöfnuð, þann að hver þingflokkur „hafi þingsæti sem næst í samræmi við atkvæðatölu [á landinu öllu]“ eins og þegar 1933 var sagt vera markmiðið. Bent er á að þetta markmið virðist vera hvað mikilvægast a.m.k. síðan 1959, en engu að síður hafi löggjafinn ekki búið þannig um hnútana að því verði sem náð með öruggum hætti. Reifaðar eru tvær gerðir leiðar til að tryggja þennan pólitíska jöfnuð. Það má gera með sveigjanlegri skiptingu þingsæta í kjördæmis- og jöfnunarsæti án þess þó að gengið sé lengra en þörf krefur að láta landsúrslit hafa áhrif á úthlutun sæta hvers kjördæmis.

Í þriðja pistlinum eru rifaðar upp helstu stærðfræðiaðferðir við útteilingu sæta án þess að gerð sé bein tillaga um að vika frá núverandi aðferð, svokallaðri d'Hondts-aðferð.

Í síðasta fylgipistlinum er fjallað um það flókna viðfangsefni hvernig útteila skuli þingsætum almennt innan þess ramma að hvert kjördæmi fái sín sæti og hver flokkur það sem honum ber samkvæmt kosningaúrslitum. Þessi tvö markmið stangast fræðilega á. Engu að síður má leiða að því stærðfræðileg rök, reyndar sannanir, að þar megi fara gullinn meðalveg. Í pistlinum er reifuð útteilingaraðferð sem á að komast eins nálægt þessari gullnu leið og unnt er, án þess þó að vera flókin um of.

Umbætur á kosningakerfum er hvarvetna – og ekki síst hér á landi – sífellt viðfangsefni og seint fundin endanleg lausn sem allir verði sáttir við, enda þótt hin lýðræðislegu markmið ættu að vera skýr. Allt það þrennt sem hér hefur verið nefnt sem úrbætur miðar þó að varanlegri lausn með því að skrefin sem greinilega hefur verið stefnt að eru hér stigin til fulls á vissan hátt.

En þótt þessi viðkvæmu atriði væru leið til lykta er enn af mörgu að taka. Nefna má stórmál eins og hvort og þá hvernig skipta beri landinu í kjördæmi, svo og fyrirkomulag og áhrif persónukjörs við ráðstöfun þingsæta eða minna mál eins og þröskuld við úthlutun jöfnunarsæta. Af nógu er að taka.

Þakkir

Höfundur þakkar Helga Þorsteinssyni sagnfræðingi og Viggó Gíslasyni bókasafns- og upplýsingafræðingi fyrir aðstoð við gagnaöflun, svo og Margréti Sveinbjörnsdóttur menningarmiðlara fyrir yfirlestur á þessu efni öllu.

Athugasemdir

1. Sjá *Alþingistíðindi* 1914, 25. löggjafarþing. BIII: Umræður í neðri deild: 43.
2. Sjá *Alþingistíðindi* 1933, 46. löggjafarþing. B. Umræður: 2723.
3. Sjá *Alþingistíðindi* 1933, 46. löggjafarþing. A. Þingskjöl, bls. 237.
4. Sjá *Alþingistíðindi* 1958, 78. löggjafarþing. A: 644.
5. Sjá *Alþingistíðindi* 1982-83, 105. löggjafarþing. A: 2329.
6. Höfundar þessarar greinargerðar var aðstoðarmaður við undirbúning breytinganna á kosningakerfinu sem stóðu yfir á árabílinu 1983-1987 og aftur í aðdraganda breytinganna 1999-2000. Sumt af því sem fram kemur í grein þessari um þessar breytingar byggist á minnisblöðum höfundar frá þeim tíma.
7. Sjá *Alþingistíðindi* 1998-99, 123. löggjafarþing. A: 1788.
8. Sjá *Alþingistíðindi* 1998-99, 123. löggjafarþing. B: 1284-1285.
9. Drög stjórnlagaráðs að frumvarpi að nýrri stjórnarskrá voru birt sem skýrsla, 3. þingskjal undir 3. máli á 140. löggjafarþingi 2011–2012. Þessu þingskjali svo og öðrum tengdum má fletta upp á sérvef Alþingis um stjórnarskrármál, sjá Alþingi 2011.

Vefslóðir voru síðast sóttar 14. október 2014.

Heimildir

- Alþingi 2011. Sérvefur skrifstofu Alþingis um stjórnarskrármál, slóð http://www.althingi.is/vefur/um_stjornarskrarmal.
- Alþingistíðindi*. Reykjavík. Skrifstofa Alþingis.
- OSCE, Office for Democratic Institutions and Human rights, 2009. „Iceland Early Parliamentary Elections 25 April 2009“. Vefslóð <http://www.osce.org/odihr/elections/iceland/38309?download=true>.
- OSCE, Office for Democratic Institutions and Human rights, 2013. „Iceland Parliamentary Elections 27 April 2013“. Vefslóð á ensku <http://www.osce.org/odihr/elections/103053?download=true> og óopinber þýðing á íslensku á slóð <http://www.osce.org/is/odihr/elections/103314?download=true>.
- Þorkell Helgason 2013. „Greining á úthlutun þingsæta eftir alþingiskosningarnar ...“. Skýrslur á vegum landskjörstjórnar um þingkosningarnar 2003, 2007, 2009 og 2013. Vefslóðir <http://www.landskjoer.is/media/frettir/Greining2003endurbaett2013.pdf>, <http://www.landskjoer.is/media/frettir/Greining2009endurbaett2013.pdf> og <http://www.landskjoer.is/media/frettir/Greining2013nov.pdf>.
- Þorkell Helgason 2014. „Umbætur á ákvæðum um úthlutun þingsæta“. *Stjórnsmál og stjórnsýsla*, 2. tbl., 10. árg. Vefslóð http://www.irpa.is/article/view/1622/pdf_356.