

Erindi til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um tillögur stjórnlagaráðs um breytingar á stjórnarskrá Íslands (þskj. nr. 3,140. lþ.).

Um gagnrýni í erindum til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis á ákvæði um þingkosningar í frumvarpi stjórnlagaráðs

Í minnisblaði þessu er brugðist við hluta þeirrar gagnrýni sem fram hefur komið í erindum til þingnefndarinnar á ákvæði um þingkosningar í tillögum stjórnlagaráðs að endurskoðun stjórnarskrárinnar.

Minnisblaðið hefur verið í vinnslu allt frá haustinu 2011 og var frágengið áður en núverandi hrina málsins hófst, þ.e.a.s. Þjóðaratkvæðagreiðslan 20. október s.l., vinna sérfræðingahóps þess sem skilaði af sér 12. nóvember s.l., frumvarp meirihluta stjórnskipunar og eftirlitsnefndar og umræðu um það. Því er hér gengið út frá upphaflegum tillögum stjórnlagaráðs eins og þær eru birtar á þskj. nr. 3,140. lþ.

Þrátt fyrir að höfundur þessa pistils telji þá gagnrýni sem hér verður svarað um margt óréttmæta eða byggða á misskilningi telur höfundur tillögu stjórnlagaráðs um fyrirkomulag kosninga til Alþingis ekki yfir gagnrýni hafna, og það þótt hann hafi átt aðild að tilurð hennar. Vonandi gefst tækifæri til að bæta hugmyndina nú þegar efnislega umræðan um málið er loksins hafin.

Minnisblaðið er þannig upp byggt að fyrst eru meginákvæði tillagnanna rifjuð upp en síðan er fjallað um gagnrýnina.

Helsta gagnrýnin sem hér verður brugðist við er þessi (og er vitnað til þeirra með undirstrikuðum fyrirsögnunum hér á eftir):

- ÁÞÁSkM. Umsögn Ágústs Þórs Árnasonar og Skúla Magnússon til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 17. janúar 2012, dbnr. 909.¹
- HaukArnþ. Erindi Hauks Arnþórssonar til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 18. nóvember 2011, dbnr. 232.²
- UmræðaAlþ. Athugasemdir sem fram komu í máli þingmanna við umræðu um frumvarpið 11. október 2011.

Hér á eftir skiptast því á gagnrýni eða spurningar sem eru tilgreindar með millifyrirsögninni Gagnrýni, en síðan brugðist við undir fyrirsögninni Umsögn. Vísað er til málsgreinanúmera 39. gr. í tillögum stjórnlagaráðs þar sem það á við.

Þá skal bent á ítarefni sem undirritaður hefur tekið saman:

¹ Sjá <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=140&malnr=3&dbnr=909&nefnd=se>.

² Sjá <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=140&malnr=3&dbnr=232&nefnd=se>.

- I. ítarefni um kosningar til borgarþinga í borgríkjunum Bremen og Hamborg. Nýtt kosningkerfi með ítarlegu persónukjöri og samblandi kjördæmis- og landskjörs var tekið upp 2011 og kosið eftir því þá um vorið. Vísað er til þessa ítarefnis á stöku stað. Sjá <http://thorkellhelgason.is/?p=1787>.
- II. ítarefni með kosningaákvæðum í stjórnarskrám Norðurlanda í samanburði við frv. stjórnlagaráðs og dæmi stjórnlaganefndar. Athyglisvert er hve mismunadi ítarleg ákvæðin eru. Sjá <http://thorkellhelgason.is/?p=1792>.
- III. ítarefni er samantekt á spurningum og svörum um kosningakerfi stjórnlagaráðs. Þetta var hugsað handa almennum kjósendum en ætti að einhverju leyti líka að geta svarað hugsanlegum spurningum þingnefndarmanna. Sjá <http://thorkellhelgason.is/?p=1802>.

Álftanesi 26. nóvember 2012

1. Ákvæðin um þingkosningar eru sögð flókin og óþarflega ítarleg

Gagnrýni

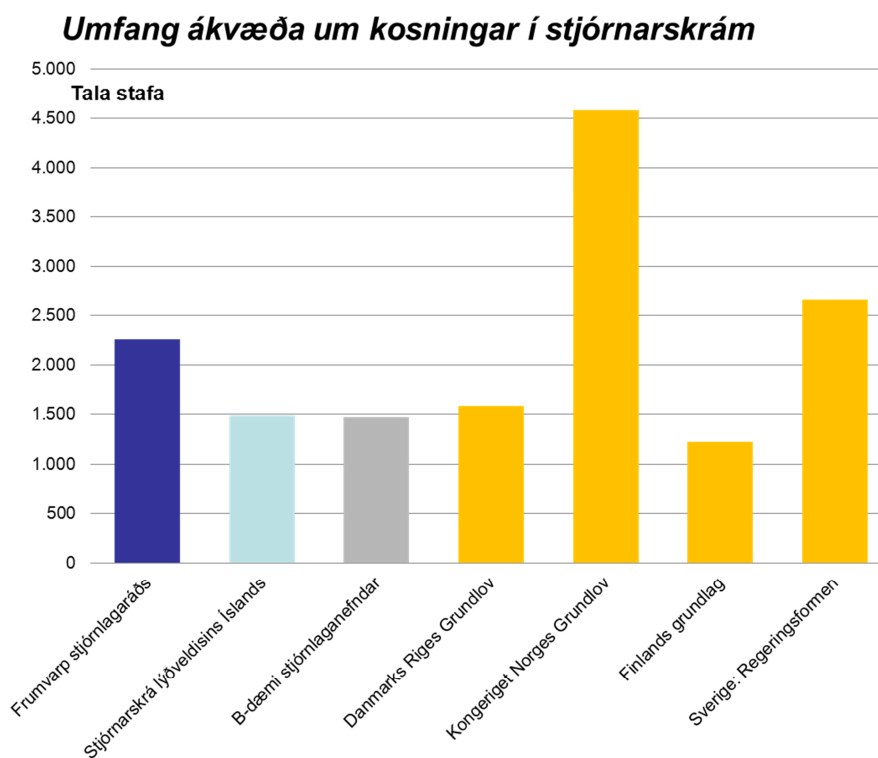
Í UmræðaAlþ kom fram hjá a.m.k. þremur þingmönnum að ákvæðin væru flókin, óútfærð eða of langt gengið. Tvö seinni atriðin virðast þó stangast á.

Sama kemur fram hjá ÁPÁSkM, t.d. á bls. 16 í upphafi a-liðar umsagnar um 39. gr. (þar misritað 38. gr.).

HaukArnþ gengur enn lengra og telur að nánast engin ákvæði þurfi í stjórnarskrá um kosningar til Alþingis; jafnræðisregla stjórnarkrár ein dugi, sjá neðri hluta 5. bls. hjá honum.

Umsögn

Fyrir því er íslensk og norræn hefð að ákvæði um kosningar til þjóðþinga séu allítarleg. 1. mynd sýnir hvernig þessu er háttað.



1. mynd: Umfang ákvæða um kosningar í stjórnarskrám Norðurlanda í samanburði við samsvarandi ákvæði íslensk.

Eins og sjá má á myndinni eru ákvæðin almennt umfangsmikil, mest svo í Noregi en styst eru þau í Finnlandi. Gildandi stjórnarskrá Íslands er nokkru orðfærri en meðaltal hinna, enda eru ákvæðin nú (eftir breytinguna 1999) knapparí en oftast áður. Tillaga stjórnlagaráðs er hvað lengd varðar í norrænu meðaltali. Valkostur um 39. gr. frv. sem samþykktur var á aukafundi stjórnlagaráðs í mars sl. er síðan verulega orðfærri. Sá valkostur var valinn í það frumvarp sem nú er til umræðu á Alþingi.

Til fróðleiks einmitt um þessi atriði, umfang og flækju, er í II. ítarefni tafla með kosningaákvæðum í stjórnarskrám Norðurlanda í samanburði við frv. stjórnlagaráðs.

Í sumum ríkjum eru mögur ákvæði í stjórnarskrá um kosningar. Nefna má

Sambandslýðveldið Þýskaland sem dæmi, bæði varðandi kosningar til sambandsþingsins svo og einstakra landsþinga (fylkisþinga). Í stjórnarskrá Sambandslýðveldisins stendur einungis að kosið skuli í almennum kosningum með leynilegum og lýðræðislegum hætti. Afleiðingin er sú að er deilt um hvort kosningalög uppfylli þessu almennu og óljósu ákvæði. Frægt er að stjórnlagadómstóll Þýsklands hefur úrskurðað kosningalög þau sem hafa í meginatriðum gilt allt frá 1949 brjóti í bág við stjórnarskrána. Málið hefur ekki enn verið leitt til lykta. Viljum við búa við slíka óvissu?³

Um það hvort ákvæðin hjá stjórnlagaráði séu flókin má deila. Það er alþekkt í kosningafræðum að ný ákvæði eru ávallt talin flókin en þau eldri. Þingmenn töldu t.d. árið 1904 ákvæði um hlutfallskosningu samkvæmt reglu d'Hondt afar flókið fyrirbæri. Margir þekktu til reglu stærstu leifa frá Danmörku og fannst hún einfaldari. Þegar sú regla var tekin upp (tímabundið) 1987 var d'Hondt-regla að sjálfsögðu orðin auðskilin og þar með hin nýja – þ.e. eldgamla! – afleit.⁴

Nánar verður fjallað um flækjustigið í einstökum atriðum hér síðar.

2. Kjördæmaskipting er ýmist sögð óljós eða opna fyrir of marga möguleika (3. mgr.)

Gagnrýni

Í tillögu ráðsins er veitt heimild til uppskiptingar í allt að 8 kjördæmi, en nú eru þau 6 (með heimild upp í 7).

Sumir virðast vilja niðurneglda tölu en ekki hafa breitt bil.

HaukArnþ gengur svo langt að segja „að hafa landið sem eitt kjördæmi gæti verið kæránlegt til alþjóðastofnana“. Sjá ofarlega á bls. 6.

Umsögn

Kjördæmaskipting hefur lengst af verið niðurnjörvuð í stjórnarskrá okkar. Þó var opnað fyrir nokkurn fjölbreytileika 1999 en innan þess ramma að tala kjördæma ætti að vera 6 eða 7. Á Norðurlöndum er aðeins tala kjördæma tilgreind, eða nefnt talnabil, eða ekkert er sagt eins og í Danmörku.

Tala kjördæma hefur farið síminnkandi á Íslandi allt frá 1959 en áður höfðu kjördæmin lengi verið nær 30. 1959 fækkaði þeim í 8, og í 6 með breytingunni 1999. Það er því einsýnt hvert stefnir.

Margir í stjórnlagaráði túlkuðu niðurstöðu Þjóðfundarins 2010 svo að flestir þjóðfundarmanna vildu hafa landið eitt kjördæmi. Sami skilningur var hjá stjórnlaganefnd. Aðrir héldu fram öðrum rökum. Tillaga ráðsins er því annars vegar að negla töluna ekki um of niður og hins vegar að losa um hugtakið „kjördæmi“ eins og síðar kemur fram. Alþingi fær því býsna mikið vald til að útfæra fyrirkomulagið og breyta því í tímans rás, enda þótt til þess þurfi 2/3 atkvæða að tillögu ráðsins.

Um fullyrðingu HaukArnþ verður fátt sagt þar sem engin rök eða tilvitnanir eru tilfærðar.

³ Um þetta merkilega stjórnlagadómsmál má lesa í <http://thorkellhelgason.is/?p=1352>.

⁴ Þegar þetta er ritað eru sérfræðingar að vinna að tillögugerð fyrir sambandsþingið þýska um bætt kosningalög í kjölfar tveggja úrskurða stjórnlagadómstólsins. Sagt er í fjölmiðlum að tillagan sé svo flókin að engir skilji. Þó snýst þetta nú um svipað fyrirkomulag og gildir nú um jöfnunarsæti á Íslandi.

Undirritaður fær þó með engu móti séð hvernig eitt landskjördæmi ætti að teljast ólögmaett í einhverjum yfirþjóðlegum skilningi. Þá mættu t.d. Færeyingar eða Ísraelsmenn fara að biðja fyrir sér, en í hvorugu ríki er kjósendum skipað í kjördæmi. Sama má í raun segja um Holland sem er telur þó hálfan annan tug milljóna íbúa. Enn fremur má minna á að kjósendur á Íslandi eru aðeins um 240 þús., sem víða erlendis rúmast innan eins kjördæmis, t.d. í Noregi svo að nærtækt dæmi sé tekið!

3. Hverjir geta boðið fram? Hvað merkir „samþök frambjóðenda“? Er verið að sýna stjórnmalaflokkunum lítilsvirðingu? (4. mgr., 1. másl.)

Gagnrýni

Í UmræðaAlþ kom fram gagnrýni á hugtakið „samþök frambjóðenda“ en það er notað hjá stjórnlagaráði um það hverjir megi standa að baki framboði. Jafnframt mátti skilja að þetta eitt sýndi lítilsvirðingu á flokkunum. Þetta sama kom og fram á fundi með þingnefndinni 4. nóv. 2011.

Umsögn

Stjórnlagaráð vildi rýmka fyrir framboðum, t.d. að gera ekki þá kröfu að framboðslisti þyrfti að innihalda tvöfalda tölu þeirra sæta sem fylla skal, eins og er í gildandi kosningalögum Um það má jafnvel deila hvort þessi krafa í gildandi kosningalögum standist ákvæði 34. gr. stjórnarskrárinnar um kjörgengi. Þá var það ótvírætt vilji ráðsins að einstaklingar ættu kost á að spyrða sig saman um framboð án þess að að baki þess stæðu formlegir stjórnmalaflokkar.

Þess vegna var leitað að einhverju hlutlausu orði, enda ekki vilji til að fara þá leið sem sums staðar er viðhöfð í kosningaákvæðum erlendis að tala annars vegar um flokka og hins vegar um önnur samþök kjósenda eða óháð framboð. Svipað viðhorf var uppi þegar það orð sem nú er í stjórnarskrá og kosningalögum var tekið upp á sjötta áratugnum, orðið „stjórnmalasamþök“. Sumum í ráðinu þótti þetta vera of flokkstengt orð.

Það er af og frá að með orðunum „samþök frambjóðenda“ hafi verið reynt að gera lítið úr stjórnmalaflokkunum. Þvert á móti fela tillögur ráðsins það óbeint í sér að það eru flokkar eða samþök um stjórnmal sem standa að framboðum, ekki einstaklingarnir sem á listunum eru. Flokkunum er í sjálfvald sett að velja á lista sína.

Á aukafundi stjórnlagaráðs í mars sl. var boðið upp á þann valkost að taka aftur upp orðið „stjórnmalasamþök“.

4. Hvers vegna bæði kjördæmis- og landslista og hví mega frambjóðendur vera á báðum? Græða þeir á því? (4. mgr., 2. tölul. 1. mgr. og 2. mgr.)

Gagnrýni

Heyrst hefur að þetta flæki málið, sé óþarflega mikið útfært o.s.frv.

Hjá ÁÞÁSKM koma fram ýmsar spurningar hér að lútandi; sjá lokapunkt á bls. 16:

1. „Gert er ráð fyrir því að sami frambjóðandi geti verið á kjördæmalista og landslista.
2. Þýðir þetta að sami frambjóðandi getur aukið mögulegt atkvæðamagn sitt með því að bjóða sig fram á tveimur listum? Samkvæmt viðauka við skýringar stjórnlagaráðs væri þetta ekki útilokað.

3. Líklegast er að hver og einn frambjóðandi byði sig fram á tveimur listum til þess að auka möguleika sína. Ef sú er raunin rofnar hins vegar að verulegu leyti tengsl frambjóðanda og kjördæmis.
4. Eins getur atkvæðagreiðsla í kjördæmi leitt til þess að frambjóðendur í öðrum kjördæmum fái fleiri atkvæði á kostnað kjördæmaþingmanna (atkvæði getað leitað út úr kjördæmi).“

HaukArnþ segir í 2. mgr. á bls. 6:

1. „Tillagan um framboð landslista og kjördæmalista virðist málamiðlun og felur í sér upptöku tveggja kjördæmakerfa. Kjördæmalistar gætu orðið annars flokks framboð bæði hjá flokkum og fjölmiðlum.“

Umsögn

Hugmyndin um samþættingu kjördæmis- og landslista er liður í því að ná því besta út úr hvoru tveggja fyrirkomulaginu; því að hafa landið eitt kjördæmi og hinu að skipta því upp með landfræðilegum hætti. Það varð e.t.v. til sem málamiðlun (sbr. 1. liðinn hjá HaukArnþ) en þróaðist út í fyrirkomulag sem meirihluta ráðsmanna þótti ákjósanlegastur.

Hugmyndin er þó hvorki ný né frumleg. Sem kunnugt er var svipað fyrirkomulag við lýði hér á landi um aldarfjórðungsskeið, eða árabilið 1934-1959. Forveri þess, landskosning ásamt kjördæmiskosningum, var af sama toga og sömu hugsun.

- Enn fremur var höfð hliðsjón af erlendum fyrmyndum, svo sem frá Hollandi eða landinu (fylkinu eða borgríkinu) Hamborg í Þýskalandi, sbr. I. ítarefni. Fyrirkomulaginu í Hollandi svipar og til þess sem stjórnlagaráð leggur til. Þar er að vísu ekki landslisti, en frambjóðendur mega vera í boði í fleiri en einu kjördæmi, þess vegna öllum samtímis.
- Þá má nefna fyrirkomulag kosninga til þýska sambandsþingsins í Berlín. Kjósandinn fer með tvö atkvæði, annars vegar til að kjósa í (einmennings)kjördæmi og hins vegar til að merkja við landslista (fylkislista). Ámóta fyrirkomulag var tekið upp víða um Austur-Evrópu eftir fall kommúnismans, en líka á Nýja-Sjálandi og efalaust víðar um heim. Hin sterku varnaðarorð HaukArnþ í 2. lið ofangreindrar tilvitnunar beinast því að nærri helmingi íbúa Evrópu!
- Í Austurríki er sumpart gengið enn lengra. Þar geta frambjóðendur og kjósendur verið í framboði á þremur stigum: Kjördæmis-, fylkis- og alríkisstigi.⁵
- Að lokum má benda á dæmi B um stjórnarkrá í skýrslu stjórnlaganefndar. Þar er í 50. gr. gengið mun lengra í landskosningarátt en í tillögu stjórnlagaráðs með því að 30, eða réttur helmingur þingmanna (sem eru 60 í dæminu), eru kjörnir í sérstakri óháðri landskosningu til sex ára í senn. Þetta er athyglisvert í ljósi þess að tveir gagnrýnendanna stóðu einmitt að þessu dæmi.

Markmiðið með hinu tvíþætta kerfi stjórnlagaráðs er það að gefa frambjóðendum kost á að skírskota bæði til staðbundina sjónarmiða og þjóðarinnar sem heildar. Og með sama hætti að

⁵ Sjá greinargerð um kosningakerfið í Austurríki á <http://thorkellhelgason.is/?p=1353>.

kjósendur eigi þess kost að velja sér þá frambjóðendur sem þeir treysta best án tillits til landfræðilegra girðinga.

Skal nú brugðist við þeim athugasemdum ÁPÁSkM sem fyrr greinir:

1. Það er rétt að hver frambjóðandi getur verið hvort sem er á kjördæmis- eða landslista (sömu samtaka) eða á báðum. Þetta var ítarlega rætt í ráðinu, t.d. sú hugmynd að allir á kjördæmislistum færu sjálfkrafa á landslista sömu samtaka. Sama var til umræðu á Alþingi þegar landslistafyrirkomulagið var í undirbúningi 1933. Niðurstaðan þá var sú að frambjóðendur færu sjálfkrafa á landslista nema þeir afsöluðu sér þeim rétti. Í stjórnlagaráði varð ofan á það sjónarmið að frambjóðandi væri því aðeins á báðum listum að hann svo kysi. Rökin voru af tvennum toga: Annars vegar að sumir vildu geta einbeitt sér að sínu kjördæmi og ekki vilja hasla sér völl utan þess. Það gæfi viðkomandi siðferðilegan rétt til að berjast sérstaklega fyrir hagsmunum kjördæmis síns næði hann kjöri. Og öfugt. Það varð því ofan á í ráðinu að hver frambjóðandi (eða þá þau samtök sem að honum standa) réði því hvort hann væri bæði á kjördæmis- og landslista eða aðeins öðrum.
2. Hvort frambjóðandi hefur hag af því að bjóða sig bæði fram í kjördæmi og á landsvísu verður hann að sjálfsögðu að meta sjálfur. Það fer allt eftir því hvort hann telur sig ná fleiri atkvæðum sem hagsmunagæslumaður kjördæmis eða njóta mikils fylgis á landsvísu, en þá hugsanlega á kostnað fylgis innan kjördæmis. En að sjálfsögðu er það ekki svo að regluverk muni eða eigi að hygla þeim sem róa á bæði miðin, ef það er það sem er ýjað að hjá ÁPÁSkM. Fullyrðing um að þetta megi lesa út úr skýringardæmum í viðauka við skýringar ráðsins fær engan veginn staðist. Þvert á móti er þar skýrt tekið fram að hver kjósandi fer með eitt og aðeins eitt atkvæði. Í aðaldæminu sem þar er sýnt er því skipt upp með krossum. Með því að dreifa atkvæðinu út um víðan völl og merkja við frambjóðendur innan eða utan kjördæmis er verið að þynna út krossana. Samanlagt er kjósandinn að fara með eitt atkvæði allt eins og sá sem ver atkvæðinu sínu með því að verja aðeins einum krossi á eftirlætisframbjóðanda sinn, eða á lista í heilu lagi. Nákvæmlega með þessum hætti er fyrirkomulagið fyrrnefnda í borgríkiskosningunum í Bremen og Hamborg, sjá I. ítarefni.
3. Vitaskuld er sá frambjóðandi sem býður sig bæði fram í kjördæmi og á landslista að dreifa áhrifum sínum. Hvort það þýðir að við það rofni „tengsl frambjóðanda og kjördæmis“ eins og höfundar fullyrða er aftur undir frambjóðandanum komið. En þessu sjónarmiði má allt eins snúa við: Tengsl þeirra sem eru (líka) í landsframboði styrkjast við landslýð allan. Hvort skyldi vera betra?
4. Það er laukrétt að „atkvæði geta leitað út úr kjördæmi“ við það að kjósendur verja atkvæði sínu að hluta eða að öllu leyti á einhverja þá frambjóðendur sem eru í boði á landslistum en eru ekki í framboði í viðkomandi kjördæmi, eða merkja jafnvel við landslista í heild sinni. Það er meðvitaður eiginleiki þess kerfis sem lagt er til. Það eru kjósendur sjálfir sem ráða því hverjir fara með umboð þeirra. Þeir kjósendur sem vilja sem flesta þingmenn úr sínu kjördæmi haga sér þá þannig við kjörborðið. Hinir sem sjá betri þingmannsefni á landslistum krossa í samræmi við það. Setningin „Eins getur atkvæðagreiðsla í kjördæmi leitt til þess að frambjóðendur í öðrum kjördæmum fái

fleiri atkvæði á kostnað kjördæmaþingmanna“ er illskiljanleg. Þó verður að andmæla því að eitthvað sé óeðlilegt við það að frambjóðandi sem ekki nýtur fylgis gjaldi þess. Það er væntanlega hugsunin á bak við allar kosningar.

Gagnrýnispunktur HaukArnþ eru um margt af sama toga:

1. Óljóst er hvað gagnrýnandinn á við með „tveimur kjördæmakerfum“. Skárri væri að tala um tvenns konar framboðskerfi. Vitaskuld myndu þeir sem aðeins bjóða sig fram í einu kjördæmi og ekki jafnframt á landslista fá aðra umfjöllun í fjölmiðlum en hinir sem bjóða sig (líka) fram á landslistum. En slíkt þrengra framboð er að vali frambjóðandans. Hann er þá væntanlega að höfða til nánna tengsla við heimamenn og héraðsfjölmiðla.

5. Gagnrýni á persónukjörið (5. mgr. og 7. mgr.)

Tillögur stjórnlagaráðs gera ráð fyrir persónukjöri enda var það skilningur manna að sterk krafa hefði komið fram um það á þjóðfundinum. Alls staðar í nálægum löndum hefur þróunin verið í átt til aukins persónukjörs. Í löndum eins og Færeyjum, Finnlandi og Írlandi eru allir þingmenn kosnir persónukjöri. Sama má segja í grundvallaratriðum um fyrirkomulagið í Danmörku, Hollandi og Svíþjóð. Listar koma annað hvort ekki við sögu (Írland) eða ráða engu um hverjir ná kjöri (Færeyjar, Finnland), kjósendur geta tekið völdin (Holland, Svíþjóð) eða flokkarnir geta heimilað kjósendum að ráða valinu að mestu leyti (Danmörk). Að auki er fjölmörg dæmi úr hinum þýskumælandi heimi.

Í téðum mgr. mælir stjórnlagaráð fyrir um eftirfarandi:

- Kjósendur geta valið frambjóðendur hvort sem er af listum innan síns kjördæmis eða af landslistum.
 - ✓ *Í kosningalögum má takmarka valið við frambjóðendur sömu samtaka.*
- Kjósendur geta í staðinn valið einn lista, kjördæmis- eða landslista.
 - ✓ *Þegar kjósandi merkir við lista er hann að leggja alla frambjóðendur listans að jöfnu.*

Umrædd ákvæði má útfæra á ýmsan hátt í kosningalögum. Í skýringardæmi í viðauka skýrslu stjórnlagaráðs er sýnd útfærsla þar sem kjósandinn fær krossa í hendur og má annað hvort verja einum á lista eða eins mörgum og hann vill á frambjóðendur. Hann fer engu að síður með eitt atkvæði þannig að því fleiri krossa sem hann notar þeim mun rýrari verður hver þeirra. Þegar flokksfylgi er gert upp eru atkvæði allra frambjóðenda flokksins lögð saman og þeim bætt við atkvæði greidd listum flokksins með beinum hætti.

Gagnrýni

Í þriðja punkti á bls. 17 hjá ÁPÁSkM er sagt:

1. „Samkvæmt skýringum er talið óheimilt að röðun stjórnmalaflokks á lista á atkvæðaseðli teljist forröðun ef merkt er við lista. Þannig er gert ráð fyrir því að með vali á lista sé engin afstaða tekin til röðunar og hún ráðist af öðrum atkvæðum.
2. Þannig er þeim sem forgangsraða á lista (eða velja einstaka frambjóðendur en ekki lista) í raun falið vald til að forgangsraða fyrir þá sem hafa ekki gert það.
3. Samræmist þetta jöfnu vægi atkvæða?

4. Er þetta fyrirkomulag lýðræðislegt?“

HaukArnþ beinir spjótum sínum einkum að því atriði að afleiðing persónukjörs þvert á lista sé sú að atkvæði kjóсандans skiptist á milli viðkomandi lista. Úr lið b) á bls. 7:

1. „Skipt atkvæði gæti líka veikt stjórnmalaflokkana þannig að stjórnmalamenn innan þeirra gerðu út á annað fylgi en flokkurinn gerir og sjást dæmi þess nú þegar og gætu það verið áhrif frá prófkjörum.“

Umsögn

Fyrst skal vikið að gagnrýnispunktum ÁPÁSkM:

1. Það er rétt forsenda „að með vali á lista sé engin afstaða tekin til röðunar og hún ráðist af öðrum atkvæðum“. Aftur á móti þarf ekki að fara í „skýringar“ til að sjá þetta. Eins og þegar kemur fram er þetta kýrskýrt í sjálfum frumvarpstextanum: Þegar kjósendi merkir við lista „hefur hann valið alla frambjóðendur listans jafnt“.
2. Það er líka rétt og grundvallaratriði í tillögu stjórnlagaráðs að aðeins með því að taka þátt í röðun frambjóðenda hefur kjósendinn áhrif á valið. Ef hann gerir það ekki telst hann ekki hafa áhuga á að gera upp á milli þeirra. Reynslan héraðs og erlendis sýnir að raðaðir listar með gefnu forgangsvægi gerir persónuval marklaust. Vitaskuld þarf að kynna þetta atriði vel fyrir kjósendum og það í tæka tíð.
3. Spurt er hvort þetta „samræmist ... jöfnu vægi atkvæða“. Hér og undir næsta lið er þessu svarað. Allir hafa sama rétt þar sem þeim er í sjálfsvald sett hvort þeir vilja gera upp á milli frambjóðenda eða gera það ekki. Jafnt vægi atkvæða er einmitt tryggt með því ákvæði að hinir síðarnefndu hafi valið alla frambjóðendur þess lista sem þeir merkja við jafnt. Staða listans er sem þessu nemur styrkt í samkeppni við aðra lista og frambjóðendur þeirra um leið.
4. Svo er spurt hvort „þetta fyrirkomulag [sé] lýðræðislegt“. Stjórnlagaráð telur það vera svo. Ef þetta fyrirkomulag er ólýðræðislegt steðjar sama hættu að lýðræðinu í Finnlandi, Færeyjum, Danmörku, Hollandi, Svíþjóð, í sumum þýsku fylkjunum, á Írlandi og víðar um heim.

Um gagnrýni HaukArnþ:

1. Það hvort stjórnmalaflokkarnir veikist við það að kjósendur megi velja sér frambjóðendur af hlaðborði þeirra er alveg undir þeim sjálfum komið. Slíkt valfrelsi var að nokkru tekið upp í Danmörku fyrir nær aldarfjórðungi, en með þeim hætti að flokkarnir máttu ráða hvort boðið væri upp á raðaða eða óraðaða lista. Fyrst völdu flestir flokkar raðaða lista en sáu svo að þeim vegnaði betur með því að leyfa kjósendum að taka þátt í vali frambjóðendanna og nú bjóða flestir upp á óraðaða lista.

6. Er ekki stórhættulegt að atkvæði geti skipst upp? (6. mgr. og 7. mgr.)

Hér skal aftur vísað til þess sem segir undir 5. gagnrýnispunktinum. Þegar atkvæði eru greidd með krossum er flokksfylgið þannig gert að lögð eru saman atkvæðisbrotin sem hver frambjóðandi lista fær og beinum atkvæðum listans bætt við. Þetta er forsenda þess að unnt sé að tryggja hlutfallslega úthlutun sæta milli flokka, sbr. kröfuna í 6. mgr.

Gagnrýni

Í efsta punkti á bls. 17 hjá ÁPÁSkM er sagt:

1. „Gert er ráð fyrir því að kjósendur geti hvort heldur valið einstaka frambjóðendur af lista/listum eða merkt við lista í heild sinni (heimilt er að áskilja í lögum að valið sé af listum sömu samtaka). Þetta vekur upp spurningar um hvernig atkvæði reiknast hjá þeim sem merkir við lista samanborið við þann sem greiðir einstökum frambjóðendum atkvæði.
2. Vart kemur til greina að sá sem greiðir mörgum frambjóðendum atkvæði (t.d. merkir við tvo lista) hafi þar með greitt fleiri atkvæði en sá sem greiðir einungis einum frambjóðanda atkvæði (atkvæði kjósenda eiga að vega jafnt).
3. Á hinn bóginn skýtur það einnig skökku við ef val á lista ands[t]ætt einstökum frambjóðendum þýðir í raun að atkvæði þynnast út og hafa e.t.v. óveruleg áhrif á úrslit kosninga.“

HaukArnþ beinir einkum sjónum að því atriði að afleiðing persónukjörs þvert á lista sé að atkvæði kjósendans skiptist á milli viðkomandi lista. Úr lið b) á bls. 7:

1. „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.“
2. „Fylgissveiflur milli flokka kunna að minnka. Þá verður erfiðara að mynda ríkisstjórn.“

Umsögn

Viðbrögð við gagnrýni ÁPÁSkM eru þessi:

1. Spurningin um „hvernig atkvæði reiknast hjá þeim sem merkir við lista samanborið við þann sem greiðir einstökum frambjóðendum atkvæði“ er undarleg þar sem þessu er ítarlega lýst í fyrrnefndu skýringardæmi. Jafnframt skal ítrekað að þetta má útfæra með ýmsum hætti, en þó að virtri þeirri kröfu í 5. mgr. að sá sem merkir við lista teljist hafa „valið alla frambjóðendur listans jafnt“. Með öðrum orðum verður það að vera jafngilt að merkja við hvern einstakan frambjóðanda á lista með jafngildum krossum og að merkja við listann í heild. (Ef útfærslan er með raðtölum er þetta jafngildi útfært með nokkuð öðrum hætti.)
2. Vitaskuld „kemur [ekki] til greina að sá sem greiðir mörgum frambjóðendum atkvæði (t.d. merkir við tvo lista) hafi þar með greitt fleiri atkvæði en sá sem greiðir einungis einum frambjóðanda atkvæði (atkvæði kjósenda eiga að vega jafnt)“. Það hefur engum dottið í hug og er augljóst af frumvarpstextanum sjálfum. Það sem greinarhöfundar segja innan sviga – „merkir við tvo lista“ – er rangt. Það segir skýrt í frumvarpsgreininni að kjósandi megi aðeins velja einn lista – og þá heldur ekki persónur.

3. Þá segja þeir það skjóta „skökku við ef val á lista ands[t]ætt einstökum frambjóðendum þýðir í raun að atkvæði þynnast út og hafa e.t.v. óveruleg áhrif á úrslit kosninga“. Enn og aftur virðist um mislestur eða misskilning að ræða. Þegar hefur verið margtuggið að allir kjósendur hafa sama rétt og hafa eitt og aðeins eitt atkvæði. Þannig fær listi eitt heilt atkvæði frá kjósenda hvort sem hann merkir aðeins við listann eða merkir við einstaka frambjóðendur hans. En kjósi hann að dreifa atkvæði sínu á milli lista dreifist atkvæðið að sama skapa. Allt annað væri ólýðræðislegt. Sá sem merkir aðeins við lista er að merkja við alla frambjóðendur listans. Þar með eru þeir að vísu að afsala sér rétti til að gera upp á milli þeirra en þeir eru að styrkja stöðu þeirra í samkeppni við frambjóðendur annarra lista.

Tilvitnuð gagnrýni HaukArnþ snýst um þá afleiðingu persónukjör þvert á lista að atkvæði kjósenda sem nýti sér það kunni að skiptast á milli viðkomandi lista. Þessi skipting atkvæða sætti einnig gagnrýni eins þeirra fræðimanna sem var gestur stjórnlagaráðs. Þar voru fullyrðingar svipaðar og hjá Hauki – en rök jafn fá.

1. Að „persónukjör þar sem hægt er að kjósa fulltrúa af fleiri en einum lista ...[sé] sennilega einsdæmi í heiminum“ er órökstudd fullyrðing enda röng. Ekki þarf að fara lengra en til sveitarstjórnarkosninga í Noregi til að finna fyrirmynd, eða til Írlands. Þá má líka vitna í margnefnd dæmi frá Hamborg og Bremen; sjá I. ítarefni. Í athugasemdum við stjórnarfrv. um persónukjör frá 2009 eru fleiri dæmi nefnd. Því miður er það algengt í íslenskri þjóðmálaumræðu að fullyrða að „slíkt þekkist hvergi í heiminum“ eða „við erum að þessu leyti einstök – eða best – í heiminum“ og það án þess að nokkur rannsókn liggi á bak við.
2. Fullyrðingin um minni fylgissveiflur er líka án rökstuðnings. Erfitt er að staðhæfa að hún sé röng. Höfundur þessa pistils hefur þó gert reiknilíkön til að kanna þetta og ekki fengið þessa svörun. Væri fullyrðingin rétt hefði verið hættulegt að leyfa uppskiptingu á atkvæðum heimilanna fyrir nær hundrað árum þegar konur fengu atkvæðisrétt og vinnuhjú jafnvel líka, en áður greiddi húsbóndinn einn atkvæði fyrir sitt fólk. Þessu verður að vísa frá sem fullyrðingu út í bláinn. Jafnframt má spyrja hvort minni fylgissveiflur séu endilega af hinu slæma, væri eitthvað til í staðhæfingunni.

7. Spurt er um ákvæði um bindingu sæta við kjördæmi (8. mgr.)

Málgreinin segir efnislega að heimilt sé að tryggja kjördæmum vissu lágmarkstölu sæta.

Gagnrýni

Hjá ÁPÁSkM koma fram ýmsar spurningar hér að lútandi; sjá þar efst á bls. 17:

1. „Samkvæmt greininni skulu atkvæði kjósenda alls staðar á landinu vega jafnt. Á hinn bóginn er heimilað að allt að 30 þingsæti séu bundin kjördæmi. Hvernig getur jafnt vægi atkvæða samrýmst því að ákveðinn fjöldi þingsæta sé bundinn við kjördæmi án tillits til atkvæðamagns þeirra sem bjóða sig fram í kjördæminu?“
2. „Eiga atkvæði sem greidd eru frambjóðanda á landslista að teljast honum þegar gerð er upp kosning í kjördæmi?“
3. „Hvernig fellur þessi regla að reglunni um að úthlutun þingsæta skuli vera hlutfallsleg?“

Hauk Arnþ segir í 2. mgr. á bls. 6:

1. „Hámarkskvóti á kjördæmakjörna þingmenn í þessu tvöfalda kjördæmakerfi opnar síðan fyrir mismunun á vægi atkvæða, það er að íbúar höfuðborgarinnar hefðu í reynd meira vægi atkvæða en landsbyggðarfólk.“

Umsögn

Skal nú brugðist við þeim athugasemdum ÁPÁSkM sem fyrir greinir:

1. Það má vissulega hafa af því nokkrar áhyggjur að jafnt vægi atkvæða geti raskast með bundu sætunum. Það er mjög undir útfærslunni í kosningalögunum komið hvort svo fer. Þá verður að horfa til seinni málsliðar 8. gr. Í þeim málslið segir að ekki megi ganga svo langt í bindingu sæta að kjördæmi fái fleiri sæti en það á skilið m.v. kjósendatölu. En þá er að vísu ekki tekið tillit til þess að kjósendur geta líka valið af landslista. Eins og fyrir hefur verið sagt er jafn vægi atkvæða markmiðsákvæði sem taka verður mið af í útfærslu á þessu í kosningalögum. Í skýringardæmi í viðauka við skýrslu stjórnlagaráðs er þessa gætt. Þó er þar teflt á tæpasta vað með því að binda 6 þingsæti við Norðvesturkjördæmi eins og önnur. Samkvæmt kjörskrártölum frá 2009 á kjördæmið fyrir 5,89 sætum. Í lagaútfærslu dæmisins yrði því að vera ákvæði svipuð og eru nú í 9. gr. kosningalaga sem fela landskjörstjórn að færa sæti á milli kjördæma í takt við búsetubreytingar.
 - Það er þó rétt hjá erindishöfundum að það gæti orðið misvægi ef kjósendur kjördæmis hunsu frambjóðendur þess í ríkum mæli. En þá er það að með vilja kjósendanna sjálfra en ekki lögboðið, fyrirskrifað misvægi. Engu að síður þótti ráðinu rétt að bregðast við vandanum með viðkomandi ákvæði um bundnu sætin.
 - Það er ekkert launungarmál að stjórnlagaráð ástundaði vissa málamiðlun með því að bæta þessu ákvæði um bundin sæti við fyrri gerð þessarar frumvarpsgreinar. Málamiðlunin var til samræmingar á sjónarmiðum innan ráðsins en ekki síður ætlað sem málamiðlun innan þjóðfélagsins, en á þetta er einmitt bent í skýrslu stjórnlaganefndar.⁶
 - Vitaskuld þyrfti engar áhyggjur að hafa af þessu ósamræmi ef landið væri eitt kjördæmi. Þá reyndi ekki á ákvæði 8. mgr.
2. Spurt er hvort „atkvæði sem greidd eru frambjóðanda á landslista [eigi] að teljast honum þegar gerð er upp kosning í kjördæmi“. Vitaskuld er það svo sbr. skýringardæmi í viðauka með skýrslu stjórnlagaráðs.
 - Þyki ákvæði frumvarpsins ekki nóg skýr um þetta mætti hnykkja á orðalaginu í 7. mgr. og bæta „heildar“ framan við orðið „atkvæðastyrk“. Mgr. yrði þá þannig:
 - „Í lögum skal mælt fyrir um hvernig þingsætum skuli úthlutað til frambjóðenda út frá heildaratkvæðastyrk þeirra.“⁷
3. Spurt er hvort þetta stangist á við það að „úthlutun þingsæta skuli vera hlutfallsleg“. Í

⁶ Sjá tilvitnun efst á bls. 100 í skýrslu stjórnlagaráðs, http://stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp_med_skyringum.pdf.

⁷ Svo er gert í valkosti frá aukafundi stjórnlagaráðs í mars sl. og hefur ratað inn í það frumvarp sem nú er til umræðu á Alþingi.

fyrsta lagi skal ítrekað að samtaling allra atkvæðisbrota eykur ekki vægi atkvæða neinna og gerir ekki þeim hærra undir höfði sem bjóða sig fram bæði á kjördæmis- og landslista. Þvert á móti væri gengið á hlut þessara síðarnefndu ef aðeins væri tekið tillit til atkvæða úr kjördæmunum þegar samtölur eru reiknaðar. En aðeins með því að telja öll atkvæðisbrotin saman og heimfæra þau ekki aðeins á frambjóðendur heldur líka á viðkomandi lista er unnt að tryggja að „úthlutun þingsæta ... [verði] ... hlutfallsleg“.

- Þessar tvær síðustu spurningar verða að teljast heldur undarlegar, þar sem skýringardæmi auk heilbrigðrar skynsemi ætti að duga til að svara.
- Auk skýringardæmisins má enn og aftur vísa til fyrirkomulagsins í Hamborg sem er nánast nákvæmlega það sem vakir fyrir stjórnlagaráði; sjá I. fylgiskjal.

Gagnrýnisþingur HaukArnþ eru um margt af sama toga. Þó skal farið yfir þá líka:

1. Fullyrðingin um að „hámarkskvóti á kjördæmakjörna þingmenn ... opn[i] síðan fyrir mismunun á vægi atkvæða, það er að íbúar höfuðborgarinnar hefðu í reynd meira vægi atkvæða en landsbyggðarfólk“ er órökstudd. Með „hámarkskvóta“ er væntanlega átt við ákvæði 8. mgr. 39. gr. Orðið sem notað er – hámarkskvóti – lýsir strax misskilningi. Ef kvótatengt orð er við hæfi væri nær að tala um lágmarks- en hámarkskvóta.
 - Eins og þegar hefur komið fram ráða kjósendur sjálfir hvort þeir treysta betur frambjóðendum innan eða utan kjördæmis. Ef kjördæmi er svo óheppið með lista og frambjóðendur að fáir kjósi þá og velji heldur af landslistum getur vissulega farið svo að kjördæmið verði með þunnskipað lið. En hverjir hafa ákveðið það? Kjósendur kjördæmisins sjálfir! Engu að síður þótti rétt að setja inn lagaheimild fyrir því að setja mætti undir þennan leka með téðu ákvæði um bundin sæti eins og fyrr segir.
 - Hvernig þetta ákvæði á að geta leitt til þess „að íbúar höfuðborgarinnar hefðu í reynd meira vægi atkvæða en landsbyggðarfólk“ er ekki útskýrt hjá gagnrýnandanum. Áhrifin af því að kjósendur fái það frelsi að velja sér frambjóðendur af landslistum, og þar með óháð kjördæmum, voru ítarlega rædd í viðkomandi fag nefnd stjórnlagaráðs. Nefndarmenn töldu að flestir kjósendur myndu – a.m.k. í fyrstu – halda sig við þá frambjóðendur sem væru á listum í þeirra kjördæmi. Það væru e.t.v. helst íbúar höfuðborgarinnar sem kynnu að velja sér þingmannsefni af landslistum jafnvel og það þótt þeir væru líka á kjördæmislistum á landsbyggðinni. Ástæða þess væri einkum sú að höfuðborgarbúar eru margir ættaðir utan af landi og kynnu að þekkja til frambjóðanda úr fyrri heimabyggð, jafnvel fremur en til þeirra úr margmenninu fyrir sunnan. Jafnframt hugsa margir höfuðborgarbúar hlýtt til landsbyggðarinnar.
 - Það hlýtur að vera öfugsnúið ef höfundur erindisins finnst „að íbúar höfuðborgarinnar hefðu í reynd meira vægi atkvæða en landsbyggðarfólk“ með því að stuðla að því að landsbyggðin fengi fleiri þingsæti en svarar til höfðatölu. Nú eru höfuðborgarbúar þvingaðir til þess sama í kosningalögum með því að fá jöfnunarmenn úr öðrum kjördæmum út á atkvæði sín. Það telja margir misrétti.

En kjósi þeir hinir sömu af fúsum vilja að færa landsbyggðinni aukin þingsæti horfir málið öðruvísi við.

8. Almennar efasemdir

Gagnrýni

Í erindi ÁÞÁSkM neðarlega bls. 17 er talin upp ýmisleg gagnrýni:

1. „Sú meginspurning hlýtur einnig að vakna hvort þeirri kröfu lýðræðisins sé fullnægt að almennur kjósandi geti áttað sig á því með nokkuð fyrirsjáanlegum hætti hvernig atkvæði hans er ráðstafað og hvernig það hefur áhrif á val á þeim fulltrúum sem skipa löggjafarsamkomuna. Við leyfum okkur að efast um að þeirri spurningu sé hægt að svara játandi um tillögu stjórnlagaráðs.“
2. „Af matskenndum ákvæðum greinarinnar, svo og heimildum löggjafans vegna fjölmargra atriða, leiðir að löggjafinn mun hafa verulegt svigrúm um hvernig reglum um kosningar- og kjördæmaskipan verður hagað í raun. Slíkt svigrúm teljum við óæskilegt þegar um er að ræða stjórnarskrárákvæði.“
3. „Sömuleiðis þýðir þetta að ákvæðið er ekki líklegt til að leiða til lykta ágreining um kosningar- og kjördæmaskipan. Mun líklegra er að ákvæðið muni magna upp slíkar deilur og kalla á frekari endurskoðun stjórnarskrár innan skamms tíma.“
4. „Að okkar mati er málefnalegur grundvöllur ákvæðisins um sumt á reiki.“
5. „Þótt skipting landsins í kjördæmi sé heimiluð bendir margt til þess að tengsl þingmanna við kjördæmi yrðu meira í orði en á borði.“
6. „Sama gildir að vissu leyti um ákvæði greinarinnar um jafnan atkvæðisrétt.“
7. „Halda má því fram að megingrundvöllur ákvæðisins sé víðtækara persónukjör. Að okkar mati væri rétt að leita leiða til að ná þessu markmiði án þess flækjustigs sem tillaga stjórnlagaráðs felur í sér.“

Umsögn

Rétt er að svara gagnrýninni lið fyrir lið:

1. Spurningin um það hvort „almennur kjósandi geti áttað sig á því ... hvernig atkvæði hans ... hefur áhrif á val á ... fulltrúum“ er réttmæt. Því miður er þetta afar algengur galli á kosningakerfum. Stundum er þetta næsta óhjákvæmilegt vegna mótsagnakenndra markmiða. Svo er um íslenska kosningakerfið og hefur verið svo allt síðan uppbótar- og síðar jöfnunarsæti voru tekin upp 1934. Kjósendur geta ekki séð fyrirfram og vart rakið eftir á hver urðu afdrif atkvæða þeirra. Í áðurgreindum úrskurði þýska stjórnlagadómstólsins um ógildingu kosningalaga þar í landi er einmitt slíkt ógegnsæi einn ásteytingarsteina. Fullyrt skal að örlög atkvæða eru næsta ljós í því fyrirkomulagi sem lagt er til með 39. gr. frumvarpsins. Sé tekið mið af útfærslu með krossum þá hefur hver kross, hvort sem það er við lista eða frambjóðanda, þau áhrif að staða viðkomandi lista styrkist sem því nemur en frambjóðandans líka.
2. Um þá fullyrðingu að „löggjafinn mun hafa verulegt svigrúm um ... kosningar- og kjördæmaskipan“ má deila. Hvort slíkt svigrúm sé æskilegt eða ekki er álitamál. Þær raddir hafa fremur heyrst sem segja svigrúmið of lítið en of mikið. Í nokkrum

grunnatriðum er ramminn í tillögum stjórnlagaráðs skýrt afmarkaður. Þetta á við um jafnt atkvæðavægi, skylduákvæði um persónukjör og að landslistar skuli heimilaðir. Á hinn bóginn er svigrúmið um tölu kjördæma meira en í gildandi stjórnarskrá og persónukjörið svo og kjördæmavörnina, bundnu sætin, má útfæra með afar mismunandi hætti í kosningalögum.

3. Ekki verður tekið undir þá hrakspá að ákvæðin muni „magna upp ... deilur“ af þessum sökum enda er spáin ekki rökstudd af gagnrýnendum. Vætanlega er sama hvað lagt hefði verið til, það má alltaf halda því fram að nýjar tillögur valdi deilum.
4. Hinum málefnalega grundvelli er skýrt lýst í skýringum stjórnlagaráðs:
 - ✓ *Jafnt vægi atkvæða.*
 - ✓ *Kjördæmavarið landskjör.*
 - ✓ *Þingmenn valdir persónukjöri.*
5. Um tengsl kjósenda og þingmanna má lengi deila. Eru þessi tengsl mikil og góð nú? Hve oft kemst íbúi í útjöðrum höfuðborgarsvæðisins í tæri við þingmenn sína eða aðra valdsmenn? Skiptir landfræðileg fjarlægð sköpum á dögum netsamskipta af öllu tagi?
6. Ekki verður séð hvað höfundar eiga við með tilvísuninni í hið „sama“. Umsögn verður því engin.
7. Það er rétt „að megingrundvöllur ákvæðisins sé víðtækara persónukjör“. Því fer fjarri að efnt sé til einhvers „flækjustigs“ til að ná þessu markmiði. Það – og margt annað í gagnrýni höfunda – eru persónulegar og lítt rökstuddar fullyrðingar.