

Þröskuldur með sveigjanleika

Viðauki við greinargerðina „Umbætur á ákvæðum um úthlutun þingsæta“

Þorkell Helgason, fyrrv. prófessor í stærðfræði

Útdráttur

Í þingkosningunum fer hluti atkvæða forgörðum vegna ákvæða um þröskuld, um lágmarksfylgi við úthlutun jöfnunarsæta, en flokkur á ekki rétt á slíkum sætum fái hann ekki a.m.k. 5% gilda atkvæða á landinu öllu. Sérstaklega voru áhrif þessa áberandi í kosningunum 2013. Við þessu má sjá með því að kjósendum verði gert kleift að tilgreina flokk til vara þannig að atkvæði þurfi ekki að daga uppi áhrifalaus nái sá flokkur er hann helst kys ekki tilskildu lágmarksfylgi. Reifuð er útfærsla á slíku fyrirkomulagi.

Efnisorð: Úthlutun þingsæta, jöfnuður á milli flokka, þröskuldur, jöfnunarsæti.

Formáli

Pistill þessi er e.k. viðauki við lengri greinargerð, *Umbatur á kosningakerfinu*, sem birtist í hausthefti af vefritinu *Stjórnsmál og stjórnsýsla* 2014 (Þorkell Helgason, 2014). Greinargerðina má ennfremur finna í einstökum hlutum á þessari vefsíðu (Þorkell Helgason, 2015a-e). Innihald þessa viðauka féll í grýttan jarðveg hjá ónafngreindum yfirlesara tímaritsins og var honum því sleppt í fyrrnefndri greinargerð.

Sumarið 2018 hefur orðið nokkur umræða um það fyrirkomulag í kosningalögum hér á landi og víðar að krafist sé lágmarksfylgis (þröskuldur) til að flokkur fái menn kjörna til þings, a.m.k. sem jöfnunarmenn. Þetta viðfangsefni er einmitt innihald þessa viðauka og þykir því rétt að láta birtast á opinberum vettvangi.

Þröskuldur vítt og breytt

Í 4. mgr. 31. gr. gildandi stjórnarskrár er kveðið á um úthlutun jöfnunarsæta og hún skilyrt þannig: „Þau stjórnsmálasamtök koma þó ein til álitu við úthlutun jöfnunarsæta sem hlotið hafa minnst fimm af hundruði af gildum atkvæðum á landinu öllu.“

Ákvæðið er endurtekið í gildandi kosningalögum.¹ Þetta skilyrði gengur undir oft undir nafninu *fimm prósentu þröskuldur*. Ákvæðið er nýmæli sem tekið var upp um s.l. aldamót en áður hafði það verið skilyrði við úthlutun uppbotar- eða jöfnunarsæta að flokkur (stjórnsmálasamtök) hafi þegar hlotið kjördæmissæti. Nýmælið er því bæði þrenging og útvíkkun. Þrengingin felst í því að framboð, sem hugsanlega var sterkt í einu kjördæmi og náði þar kjördæmiskjörnum manni, gat dregið með sér jöfnunarmann. Dæmi um þetta er t.d. Frjálslyndi flokkurinn í þingkosningunum 1999, en hann hlaut kjördæmiskjörinn mann í Vestfjarðakjördæmi sem leiddi til jöfnunarsætis í Reykjavík, en flokkurinn hafði þó ekki nema 4,17% fylgi á landinu öllu. Dæmi um útvíkkun á tilkalli til jöfnunarsæta er að finna í þingkosningunum 2013 þar sem Píratar komust yfir fimm prósentu þröskuldinn og fengu þar með þrjú þingsæti en ekkert þeirra var þó kjördæmissæti.

Lágmarkskrafa um fylgi tíðkast víða og er umdeild, rök eru færð með og móti. Í Danmörku er hliðstæður þröskuldur 2% en 4% í Noregi og Svíþjóð. Í Finnlandi er enginn þröskuldur, enda engin jöfnunarsæti. Í Þýskalandi er þröskuldurinn 5% en 4% í Austurríki. Í Vestur-Evrópu tíðkast annars ekki þröskuldur, enda einatt kosið í einmenningkjördæmum. Það eitt felur í sér afar háan þröskuld. Í ríkjum Austur-Evrópu er yfirleitt þröskuldur. Algengast er að hann sé 5% en dæmi eru um þröskulda allt að 12%.

Áhrif þröskulds 2013

Í þingkosningunum 2013 buðu ellefu stjórnmalasamtök fram í öllum kjördæmum og hafa svo mörg samtök ekki verið í boði á landsvísi frá því að listakjör varð að meginreglu, þ.e. frá og með haustkosningunum 1959. Auk þessa voru fjögur staðbundin framboð í þetta sinn. Af þessum ellefu landsframboðum hlutu fimm engin þingsæti. Í 1. og 2. töflu má sjá hvaða breytingar hefðu orðið á þingsætaskiptingunni ef enginn þröskuldur hefði verið við úthlutun jöfnunarsæta.

1. tafla. Úthlutun 2013 með og án fimm prósentu þröskulds svo og ef öll sæti væru til jöfnunar á milli flokka.

<i>Listabókstafir:</i>	A	B	D	G	H	I	J	K	L	M	R	S	T	V	Þ
Hlutfallslegt landsfylgi	8,2%	24,4%	26,7%	1,7%	0,1%	3,0%	1,1%	0,1%	2,5%	0,2%	0,1%	12,9%	3,1%	10,9%	5,1%
Raunúthlutun (með 5% þröskuldi)	6	19	19									9		7	3
Úthlutun án þröskulds	5	19	18	1		1			1			8	1	6	3

Í 1. töflu er í efstu talnalínu rifjað upp hvernig fylgi skiptist á landsvísi milli framboðanna í kosningunum 2013. Í neðri bálki töflunnar er fyrst endurtekið hvernig sæti skiptust í raun eftir þeim lögum sem í gildi eru, m.a. með fimm prósentu þröskuldinum. Nú af stjórnmalasamtökunum fimmtán sem fram buðu fengu engin sæti enda öll með landsfylgi undir 5%. Fjögur af þessum framboðum voru auk þess staðbundin. Í miðlínu þessa neðra bálks er prófað að fella þröskuldinn niður en engu öðru breytt. Framsóknarflokkurinn (B) heldur sínum sætum, enda voru þau öll kjördæmissæti. En samt fá fjögur af nýju framboðunum (G, I, L og T), eitt sæti hvert. Þessi sæti eru þá á kostnað fjögurra þingflokka (A, D, S og V).

Í 2. töflu er sýnt hvaða breytingar yrðu á sætatölu einstakra lista við það eitt að fimm prósentu þröskuldurinn sé felldur niður (sbr. miðlínuna í 1. töflu).

2. tafla. Breyting á úthlutun þingsæta 2013 ef ekki væri fimmprósentu þröskuldur.

<i>Listabókstafir:</i>	A	B	D	G	H	I	J	K	L	M	R	S	T	V	Þ
Norðvesturkjördæmi	+1														-1
Norðausturkjördæmi															
Suðurkjördæmi	-1			+1											
Suðvesturkjördæmi			-1										+1		
Reykjavíkurbj. suður	-1					+1									
Reykjavíkurbj. norður									+1			-1			
Landið allt	-1		-1	+1		+1			+1			-1	+1	-1	

Þau framboð sem ekki náðu 5% landsfylgi, og þar með engum þingsætum, höfðu samtals 11,8% fylgi í heild á landinu öllu, eins og reikna má út frá efstu talnalínunni í 1. töflu. Af þessu fylgi féll 1,5% í skaut framboða sem hefðu heldur ekki hlotið sæti þótt enginn væri fimm prósentu þröskuldurinn. Því má með nokkrum sannni segja að 10,3% (11,8%-1,5%) gildra atkvæða falli dauð niður vegna áhrifa þröskuldsins eins. Þetta er mun meira en áður hefur gerst, a.m.k. í tíð núgildandi fyrirkomulags þingkosninga sem rekja má aftur til 1959.

Sami vandi í Þýskalandi

Svo vill til að sama árið og kosið var til þings á Íslandi, 2013, þar sem mjög reyndi á áhrif þröskulds, var líka kosið til Sambandsþingsins þýska og með ámóta fylgikvilla. Sætum til þýska þjóðþingsins er í grundvallaratriðum úthlutað hlutfallslega eftir landsúrslitum. Þar er þó, eins og hjá okkur, fimm prósentu þröskuldur. Heita má að þröskuldurinn sé afgerandi um það hvort stjórn málasamtök nái manni á þýska Sambandsþingið eða ekki. Komist þau yfir hann eru þau vís með að fá a.m.k. um 30 þingsæti. Það eru undantekningar frá þröskuldinum sem sjaldnast reynir á og koma ekki við sögu hér.

Úrslit þessara þýsku kosninganna eru rakin í fyrstu tveimur talnadálkum í 3. töflu.² Flokkum er þar raðað eftir minnkandi fylgi. Fyrstu tveir dálkarnir tilgreina kosningaúrslitin og hvaða samtök náðu að komast yfir fimm prósentu þröskuldinn. Þeirra reitir eru sýndir skyggðir. Hinir tveir dálkarnir, sem auðkenndir sem „virk“ atkvæði, koma við sögu í næsta undirkafla.

3. tafla. Úrslit kosninga til þýska Sambandsþingsins 2013.

	Atkvæði „annað atkvæði“		„Virkt“ atkvæði	
	Tala	Hlutfall af gildum	Atkvæði viðkomandi samtaka auk atkvæða þeirra samtaka sem hafa meira fylgi.	Hlutfall atkvæða viðkomandi samtaka af samtölu í dálkinum til vinstri.
Gild atkvæði alls:	44.361.429			
Þar af greidd samtökum með yfir 5% landsfylgi - eða teljast "virk"	36.867.417	83,11%	41.007.935	92,44%
undir 5% landsfylgi - eða teljast "óvirk"	7.494.012	16,89%	3.353.494	7,56%
Stjórnmalasamtök, raðað eftir fylgi:				
CDU	14.921.877	33,64%	14.921.877	100,00%
SPD	11.252.215	25,36%	26.174.092	42,99%
DIE LINKE	3.755.699	8,47%	29.929.791	12,55%
GRÜNE	3.694.057	8,33%	33.623.848	10,99%
CSU	3.243.569	7,31%	36.867.417	8,80%
FDP	2.083.533	4,70%	38.950.950	5,35%
AfD	2.056.985	4,64%	41.007.935	5,02%
PIRATEN	959.177	2,16%	41.967.112	2,29%
NPD	560.828	1,26%	42.527.940	1,32%
FREIE WÄHLER	423.977	0,96%	42.951.917	0,99%
Auk þess tuttugu önnur samtök, hver með minna fylgi en 1/3 úr prósentu	634.573	1,43%		

Fimmprósenta þröskuldurinn í Þýskalandi verður mörgum smáflokkunum fjötur um fót og í þetta sinn líka flokki sem hefur verið sleitulaust á þinginu allt frá stofnun Sambandslýðveldisins 1949. Þetta er flokkur Frjálsra demókrata (FDP). Umræðan um þröskuldinn hefur því blossað upp og m.a. verið stungið upp á lausn sem gæti verið áhugaverð fyrir okkur, sbr. það sem segir hér síðar.

Í heild féllu 15,7% gildra atkvæða á stjórnmalasamtök sem ekki fengu menn kjörna vegna þröskuldsins. Athyglisvert er að þetta er ámóta sama hlutfalli í kosningunum til Alþingis 2013 sem fyrr er nefnt.

Hvort og þá hvaða þröskuldur

Rök má færa með og móti þröskuldi. Meðrökin eru einkum þau að þröskuldurinn sé til að stuðla að bitastæðum þingflokkum og koma í veg fyrir meintan glundroða samfara mörgum þingflokkum. Mótrökin eru frekast lýðræðisleg; raddir allra eigi að heyrast á þingi. Um leið er bent á að tilvist þröskulds leiði til þess að flokkar festist í sessi þar sem nýgræðingar eigi erfitt uppdráttar. Í þessu sambandi má benda á rökstuðning með nýlegum dómi stjórnlagadómstóls þýska Sambandslýðveldisins þar sem hann felldi úr gildi þriggja prósentu þröskuld við kosningar til Evrópuþingsins í maí 2014 (Bundesverfassungsgericht 2014). Ekki skal farið nánar út í þessa sálma en bent á tæknileg atriði við útfærslu á þröskuldi.

Ákvæði um þröskuld eins og það sem er í gildandi stjórnarskrá er ekki rökfræðilega alls kostar skothelt. Hvað er t.d. til ráða ef enginn stjórnmalaflokkur nær þröskuldsmarkinu? Er þá ekki unnt að ráðstafa jöfnunarsætunum? Rökréttari og réttlátari

leið er að fella úrskurð um gjaldgengi í áföngum. Aðferðin við úthlutun jöfnunarsæta væri þá eftirfarandi.

Atkvæðapröskuldur í þrepum við úthlutun jöfnunarsæta

1. *Upphaf:* Í upphafi skal skilgreina öll gild atkvæði á landinu sem virk. Um leið skal telja öll framboðin stjórn málasamtök gjaldgeng við úthlutun jöfnunarsæta.
2. *Dröskuldur:* Finnist meðal gjaldgengra samtaka einhver sem ekki hafa náð landsfylgi sem nemur 5% af virkum atkvæðum skulu þau þeirra sem fæst hafa atkvæðin ekki lengur talinn gjaldgeng og atkvæði þeirra um leið talin óvirk.
3. *Framhald eða lok:* Skref 2 skal endurtekið svo lengi sem einhver samtök uppfylla skilyrði þess.

Þetta fyrirkomulag hefði engu breytt í alþingiskosningunum 2013 en öðru máli gegnir í þeim þýsku og skal því fyrirkomulaginu lýst með vísan til þeirra síðarnefndu og verður þá á ný horft til 3. töflu. Þar er viðfangsefnið undirbúið með 3. og 4. talnadálki töflunnar undir yfirskriftinni „Virk“ atkvæði. Hafa ber í huga að stjórn málasamtökum er raðað í töflunni eftir fylgi samkvæmt 1. talnadálki. Í 3. talnadálki eru í línu hverra samtaka lögð saman atkvæði allra þeirra sem hafa meira fylgi (eru ofar í töflunni) og þau lögð við atkvæði samtakanna sjálfra. M.ö.o. eru þetta summur allra atkvæða að slepptum atkvæðum lista með minna fylgi en hjá þeim samtökum sem talnalínan tilheyrir. Tölurnar í þessum þriðja dálki sýna því „virk“ atkvæði þegar komið væri að því að úrskurða hvort samtök séu undir fimm prósentu þröskuldsmarkinu eða ekki. 4. talnadálkurinn sýnir einmitt þetta viðmið, þ.e. hlutfall atkvæða viðkomandi samtaka af þeim atkvæðum sem þá eru virk. Sést þá berlega að nú skriða tveir flokkar, FDP og AfD, yfir markið. Það sýnir aftur um leið að regla sú, sem hér er mælt með, við beitingu á þröskuldsmarki kallar á eilítið hærri þröskuld en ella eigi hann að hafa svipuð áhrif og sá hefðbundni. Trúlega ætti nýtt þröskulds gildi í þýsku kosningunum að vera hálfu prósentustigi hærri en það núverandi, eða 5,5%.

Lágmarkstala sæta í stað þröskulds

Flokkur sem kemst rétt yfir fimm prósentu markið á Íslandi, fær þrjú þingsæti og í sérstæðum tilvikum jafnvel fjögur (að því tilskyldu að jöfnunarsætin séu alfarið nægilega mörg). Það væri að mörgu leyti betra og rökréttara að miða þröskuldinn við lágmarkstölu þingflokks frekar en lágmarkstölu fylgis. Um leið ætti að fara fyrrgreinda þrepaleið við úthlutun sætanna. Reglan gæti þá verið eftirfarandi.

Þingsætapröskuldur í þrepum við úthlutun jöfnunarsæta

1. *Upphaf:* Í upphafi skal telja öll framboðin stjórn málasamtök gjaldgeng við úthlutun jöfnunarsæta.
2. *Tilraunaúthlutun:* Jöfnunarsætum skal úthluta til þeirra samtaka sem gjaldgeng eru.

3. *Dröskuldur*: Finnist meðal gjaldgengra samtaka einhver sem ekki hljóta a.m.k. þrjú þingsæti eftir tilraunaúthlutun jöfnunarsæta samkvæmt 2. skrefi skulu þau samtök sem minnst hafa fylgi á landinu öllu ekki lengur talinn gjaldgeng. Að því loknu skal aftur farið í 2. skref.
4. *Framhald eða lok*: Skref 2 og 3 skulu síðan endurtekin svo lengi sem einhver samtök uppfylla skilyrði 3. skrefs. Að því loknu skal síðasta tilraunaúthlutun gilda sem lokaúthlutun jöfnunarsæta.

Þessari skrefaleið er lýst í 4. töflu og nú með vísun til alþingiskosninganna 2013.

4. tafla. Úthlutun jöfnunarsæta 2013 í áföngum þar til allir þingflokkar ná a.m.k. þremur sætum.

<i>Listabókstafir:</i>	A	B	D	G	H	I	J	K	L	M	R	S	T	V	Þ
Hlutfallslegt landsfylgi	8,24%	24,43%	26,70%	1,73%	0,07%	3,02%	1,07%	0,12%	2,46%	0,17%	0,06%	12,85%	3,10%	10,87%	5,10%
1. tilraunaúthl.	5	19	18	1	0	1	0	0	1	0	0	8	1	6	3
2. tilraunaúthl.	5	19	18	1	0	1	0	0	1	0		8	1	6	3
3. tilraunaúthl.	5	19	18	1		1	0	0	1	0		8	1	6	3
4. tilraunaúthl.	5	19	18	1		1	0		1	0		8	1	6	3
5. tilraunaúthl.	5	19	18	1		1	0		1			8	1	6	3
6. tilraunaúthl.	5	19	18	1		1			1			8	1	6	3
7. tilraunaúthl.	5	19	18			1			1			8	1	7	3
8. tilraunaúthl.	5	19	18			1						8	2	7	3
9. tilraunaúthl.	5	19	18									9	2	7	3
Lokaúthlutun	6	19	19									9		7	3

Taflan sýnir í hverri tilraunaúthlutun, eða línu, heildartölu þingsæta hverra samtaka. Skygðir reitir sýna missi gjaldgengis.

Sakir fjölda smáframboða í þingkosningunum 2013 þarf allmargar prófanir, tilraunaúthlutanir, þar til lokaúthlutun er fengin. Þó má benda á að tilraunaúthlutunum 1 til og með 5 mætti slá saman fella brott samtímis öll þau fimm samtök sem engin sæti hljóta. Þetta má þó ekki endurtaka í þeim skilningi að fella t.d. brott í einu öll samtök sem nú hljóta aðeins eitt sæti. Þar verður að fara fetið.

Þessi aðferð breytir engu um úrslitin í þessum tilteknu kosningum, en svo gæti þó hæglega farið.

Dröskuldur án glataðra atkvæða

Helsti gallinn við þröskulda er að atkvæði glatast, koma að engu gagni, og einmitt þess vegna veigra kjósendur sér við að styðja samtök, sem þeir óttast að endi undir mörkunum. Að mati sumra felur þetta í sér æskilegan „fælingarmátt“. Að mati annarra er þetta „lýðræðishalli“. Til málamiðlunar má halda í þröskuldinn en gera atkvæði færanleg. Hér er vísað til sömu aðferðar og notuð var í kosningunni til stjórnlagarþings 2010, aðferð færanlegs atkvæðis (skammstafað STV á ensku).³ Jafnframt má benda á að Stjórnlagaráð

lagði til þessa sömu aðferð við kjör á forseta Íslands til að tryggja að forseti styðjist ávallt við meiri hluta kjósenda.⁴

Með færanlegu listaatkvæði væri kjósendum gefinn kostur á að velja lista allt eins og nú, en tilgreina um leið varaval sitt óski þeir þess. Með varavalinu tilgreina kjósendur hvert atkvæðið eigi að fara ef samtökin, sem þeir helst vildu koma á þing, ná ekki þröskuldsmarki.

Kjörseðillinn gæti verið í tveimur lágértum hlutum. Efri hlutinn væri kjörseðill allt eins og nú þar sem kjósandinn merkti við lista að aðalvali sínu. Flestir kjósendur mundu láta þar við sitja – a.m.k. þeir sem veldu stönduga flokka að aðalvali.

Neðri hlutinn þyrfti ekki að innihalda annað en listabókstafi og með reitum þar sem kjósandinn færi inn varaval sitt. Dæmi um slíka útfærslu á kjörseðli er að finna á 1. mynd.

1. mynd. Dæmi um kjörseðil með varavali.

Kjörseðill við kosningar til Alþingis í Miðkjördæmi		
<u>Aðalval kjósenda</u>		
<input type="checkbox"/> X listi Óþekkt flokksins	<input checked="" type="checkbox"/> Y listi Yfirflokksins	<input type="checkbox"/> Z listi Samtaka um Zátt
Sigurður Jónsson ... Lára Lárusdóttir ...	Jón Guðmundsson ... Anna Önnudóttir ...	Guðrún Gunnarsdóttir ... Kristján Jónsson ...
<u>Varaval kjósenda við úthlutun jöfnunarsæta</u>		
<input checked="" type="checkbox"/> X listi Óþekkt flokksins	<input type="checkbox"/> Y listi Yfirflokksins	<input type="checkbox"/> Z listi Samtaka um Zátt

Í dæminu á myndinni hefur kjósandinn merkt við Y-lista að aðalvali og gert um leið tvær breytingar á röð frambjóðenda á þeim lista. Síðan hefur hann merkt við X-lista að varavali.

Útfærslan á úthlutun jöfnunarsæta gæti verið sú sem nú verður lýst og eru þá fyrrgreindar umbætur felldar inn um leið.

Þröskuldur og varaval við úthlutun jöfnunarsæta

1. *Upphaf:* Í upphafi skal telja öll framboðin stjórnálagssamtök gjaldgeng við úthlutun jöfnunarsæta.
2. *Tilraunaúthlutun:* Jöfnunarsætum skal úthluta til þeirra samtaka sem gjaldgeng eru.

3. *Dröskuldur*: Finnist meðal gjaldgengra samtaka einhver sem ekki hljóta a.m.k. þrjú þingsæti eftir tilraunaúthlutun jöfnunarsæta samkvæmt 2. skrefi skulu þau samtök sem minnst hafa fylgi á landinu öllu ekki lengur talinn gjaldgeng.
4. *Varaval*: Hafi samtök verið úrskurðuð úr leik samkvæmt 3. skrefi skal aðgætt hvert var varaval kjósenda þeirra sé því til að dreifa. Skulu viðkomandi atkvæði þá talin til þeirra lista sem varavalið tilgreinir við frekari úthlutun jöfnunarsæta samkvæmt 2. skrefi.
5. *Framhald eða lok*: Skref 2, 3 og 4 skulu endurtekin svo lengi sem einhver samtök uppfylla skilyrði 3. skrefs. Að því loknu skal síðasta tilraunaúthlutun gilda sem lokaúthlutun jöfnunarsæta.

Hér er gengið út frá þeirri aðferð sem nefnd er *þingsætapröskuldur í þrepum* og lýst er í undirkaflanum hér á undan. Viðbótin felst í nýju 4. skrefi.

Með reglunni hér að framan, *pröskuldur og varaval*, er þó varaval kjósandans að nokkru takmarkað:

- *Varavalið hefur einungis ábrif á úthlutun jöfnunarsæta*. Vitaskuld gæti færsla atkvæða að varavali leitt til þess að tilefni yrði til að breyta útdelingu kjördæmissæta, en það myndi flækja allt ferlið talsvert.
- *Ekki er gefinn kostur á því að breyta röð frambjóðenda á lista að varavali*. Þetta mætti þó útfæra, en á kostnað þess að aukin hætta yrði á mistökum og þar með ógildingu á seðlum. Einfaldast virðist að leyfa útstríkanir (eða umraðanir) á báðum þeim listum sem valdir eru, bæði að aðal- og varavali. Kjósandi, sem vill strika út af þeim lista sem hann velur til vara, nýti til þess nafnalista varalistans á efra hluta seðilsins. Við talningu atkvæða sé þá og því aðeins tekið tillit til slíkra breytinga kjósenda á varalista að varaatkvæðið sé orðið virkt.
- *Einungis er leyft eitt varaval*. Svo gæti farið að hvorugur listanna, sá sem kjósandinn velur að aðalvali og sá til vara (Y- og síðan X-listinn í dæminu á 2. mynd), nái þröskuldsmarkinu. Atkvæðið færi þá í súginn, öndvert við það sem að er stefnt. Við þessu mætti (að mestu) sjá með því að leyfa annað varaval, jafnvel fleiri. Það myndi ekki gera kjörseðilinn mikið flóknari. Aðeins þyrfti að bæta við nýrri línu eða línunum með listabókstöfunum neðst á seðilinn. Sem oft rekst hér á að fyrirkomulagið sé sem einfaldast eða sem fullkomnast.

Ekki liggja fyrir nein gögn eða kannanir um það hvert gæti hafa orðið annað val kjósenda í þingskosningunum 2013. Engu að síður er þess freistað til skýringar á aðferðinni að færa til atkvæði þeirra lista sem minnst fengu fylgið. Þetta er sýnt í 5. töflu.

5. tafla. Úthlutun jöfnunarsæta 2013 í áföngum þar til allir þingflokkar ná a.m.k. þremur sætum.

	Listabókstafir:	A	B	D	G	H	I	J	K	L	M	R	S	T	V	Þ	Alls
	Kjördæmissæti	3	19	18									8		6		54
Tilraun	Fylgi í kosn.	8,24%	24,43%	26,70%	1,73%	0,07%	3,02%	1,07%	0,12%	2,46%	0,17%	0,06%	12,85%	3,10%	10,87%	5,10%	100,00%
1.	Sæti í tilraun	5	19	18	1		1			1			8	1	6	3	63
	Færsluhlf.						30%					-100%			50%		-20%
	Fylgi e. færslu	8,24%	24,43%	26,70%	1,73%	0,07%	3,04%	1,07%	0,12%	2,46%	0,17%		12,85%	3,10%	10,90%	5,10%	99,99%
2.	Sæti í tilraun	5	19	18	1		1			1			8	1	6	3	63
	Færsluhlf.					-100%								30%	50%		-20%
	Fylgi e. færslu	8,24%	24,43%	26,70%	1,73%		3,04%	1,07%	0,12%	2,46%	0,17%		12,85%	3,12%	10,94%	5,10%	99,97%
3.	Sæti í tilraun	5	19	18	1		1			1			8	1	6	3	63
	Færsluhlf.								-100%					30%	50%		-20%
	Fylgi e. færslu	8,24%	24,43%	26,70%	1,73%		3,04%	1,07%		2,46%	0,17%		12,85%	3,15%	11,00%	5,10%	99,95%
4.	Sæti í tilraun	5	19	18	1		1			1			8	1	6	3	63
	Færsluhlf.		30%								-100%				50%		-20%
	Fylgi e. færslu	8,24%	24,48%	26,70%	1,73%		3,04%	1,07%		2,46%			12,85%	3,15%	11,08%	5,10%	99,92%
5.	Sæti í tilraun	5	19	18	1		1			1			8	1	6	3	63
	Færsluhlf.								-100%					50%	30%		-20%
	Fylgi e. færslu	8,24%	24,48%	26,70%	1,73%		3,04%			2,46%			12,85%	3,69%	11,40%	5,10%	99,70%
6.	Sæti í tilraun	4	19	18	1		1			1			8	2	6	3	63
	Færsluhlf.			50%	-100%										30%		-20%
	Fylgi e. færslu	8,24%	24,48%	27,56%			3,04%			2,46%			12,85%	3,69%	11,92%	5,10%	99,36%
7.	Sæti í tilraun	4	19	18			1			1			8	2	7	3	63
	Færsluhlf.										-100%			50%	30%		-20%
	Fylgi e. færslu	8,24%	24,48%	27,56%			3,04%						12,85%	4,92%	12,66%	5,10%	98,86%
8.	Sæti í tilraun	5	19	18			1						8	2	7	3	63
	Færsluhlf.						-100%							50%	30%		-20%
	Fylgi e. færslu	8,24%	24,48%	27,56%									12,85%	6,44%	13,57%	5,10%	98,26%
	Lokaúthlutun	4	19	18									8	3	8	3	63
<i>Til samanburðar við úrslitin 2013:</i>																	
	Úthlutun 2013	6	19	19									9		7	3	63
	Breyting	-2		-1									-1	3	1		

Heildartala sæta – kjördæmis- og jöfnunarsæta – er sýnd við hverja tilraunaúthlutun. Eftir úthlutunina missa ein samtök gjaldgengi og er færsla frá þeim sýnd sem -100% í skyggðum reit. Atkvæði þeirra eru síðan færð (samkvæmt ágiskuðum færsluhlutföllum).

Hlutföllin sem stýra tilfærslunni í töflunni eru vísvitandi valin þannig að það leiði til þess að tilfærslan hafi áhrif. Þannig eru atkvæði færð í miklum mæli til Vinstri grænna (V) þar sem sá flokkur stendur næst því að hljóta jöfnunarsæti. Sömuleiðis er drýgstur hluti atkvæða smæstu samtakanna látin safnast saman hjá Dögun (T) þar sem þau eru með mest upphaflegt fylgi þeirra samtaka sem eru undir þröskuldinum. Þá er fimmtungur hinna tilfærðu atkvæða látinn hverfa af þeim raunsæisástæðum að kjósendur hafi í þessum mæli ekki hirt um að færa inn varavaltitt. Ítrekað skal að allt þetta á ekki við nein rök að styðjast. Enn fremur er næsta líklegt að atkvæði að aðalvali hefðu fallið með öðrum hætti ef umrætt fyrirkomulag hefði verið í boði í kosningunum. Trúlega hefðu þá fleiri kosið smáframboðin að aðalvali vitandi að atkvæðin þyrftu ekki að falla niður dauð.

Niðurstaðan í 5. töflu er sú að umræddar færslur atkvæða hefðu getað haft breytingar í för með sér eins og sjá má neðst í töflunni. Vinstri grænir fá viðbótarsæti og Dögun (T) kemst á þing og þá með lágmarkið, þrjú þingsæti. Þetta er vitaskuld á kostnað einhverra, þ.e. A, D og S, enda voru þessi samtök ekki látin fá nein af færðu atkvæðunum. (Framsóknarflokkurinn (B) verður ekki fyrir barðinu á atkvæðafærslunni þar sem hans þingmenn eru allir kjördæmiskjörnir). Enn skal ítrekað að 5. töflu er einungis ætlað að varpa ljósi á aðferðina, en felur ekki í sér neinn spádóm.

Sú aðferð sem hér er reifuð, þröskuldur ásamt með varaatkvæði, hefur skotið upp kollinum í þýskri þjóðmálaumræðu eftir Sambandsþingskosningarnar haustið 2013. Eins og fyrr greinir urðu þar 15,7% gildra atkvæða áhrifalaus vegna hliðstæðs fimm prósentu þröskulds. Í þessu sambandi hafa fjölmiðlar í Þýskalandi rífað upp hugmynd um mjög svipaða hugmynd og hér er reifuð (Amann 2013), hugmynd sem á sér þó mun eldri sögu (Jesse 1985).

Að lokum verður að taka fram að hugmyndirnar í þessum undirkafla um breytta útfærslu á fimm prósentu þröskuldinum rúmast vart innan gildandi stjórnarskrár. Andi stjórnarskrárakvæðisins um þröskuldinn er engu að síður virtur en orðalagið í stjórnarskránni er svo afgerandi að svigrúm er afar lítið.

Tillögur Stjórnlagaráðs um þröskuld

Í frumvarpsdrögum Stjórnlagaráðs um stjórnarskrárramma um þingskosningar er ekki heimild fyrir þröskuldi. Sama gildir um það frumvarp sem meiri hluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis lagði fram. Vitað er að skoðanir voru skiptar um þetta atriði á báðum stöðum. Hugmyndin um þröskuld með varavali hafði þá ekki komið fram. Ekki er ólíklegt að hún hefði getað orðið málamiðlun.

Aftanmálgreinar

1. Sjá 1. mgr. 108. gr. laga um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000.
2. Kosningaúrslitin eru sótt á síðu þýsku landskjörstjórnarinnar (Der Bundeswahlleiter 2013) og unnið úr þeim. Taflan sýnir fylgi flokka samkvæmt svokölluðu „öðru

atkvæði“ á hverjum kjörseðli, en af þeim atkvæðum ræðst nær alfarið hverjir komast á þing og í hvaða mæli.

3. Sjá einkum 14. gr. laga nr. 90/2010 um stjórnlagabing. (Lögin voru raunar felld brott með lögum nr. 31/2011).
4. Sjá 78. gr. í frumvarpsdrögum Stjórnlagaráðs (140. löggjafarþing 2011–2012. Þingskjal 3 — 3. mál.), sbr. einnig sömu gr. í frumvarpi til stjórnarskipunarlaga frá meiri hluta stjórnarskipunar- og eftirlitsnefndar, (141. löggjafarþing 2012–2013. Þingskjal 510 — 415. mál). Sjá Alþingi 2011.

Heimildir

Alþingi 2011. Skjöl um 3. mál á 140. löggjafarþingi 2011–2012.

http://www.althingi.is/vefur/um_stjornarskrarmal

Amann, M. et al 2013, „Demokratischer Flurschaden“, *Der Spiegel* 25. sept. 2013, 44–45.

Bundesverfassungsgericht 2014, BVerfG, 2 BvE 2/13 vom 26.2.2014.

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/es20140226_2bve000213.html?Suchbegriff=Europawahl.

Der Bundeswahlleiter 2013, „Endgültiges Ergebnis der Bundestagswahl 2013“.

http://www.bundeswahlleiter.de/de/bundestagswahlen/BTW_BUND_13/ergebnisse/bundesergebnisse/

Jesse, Eckhard 1985. Wahlrecht zwischen Kontinuität und Reform. Eine Analyse der Wahlsystemdiskussion und der Wahlrechtsänderungen in der Bundesrepublik Deutschland (1949–1983). Düsseldorf: Dröste.

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.

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>.

Þorkell Helgason 2015c. „Umbætur á kosningakerfinu: II. Jöfnuður milli flokka“.

Vefslóð <http://thorkellhelgason.is/?p=2124>.

Þorkell Helgason 2015d. „Umbætur á kosningakerfinu: III. Úthlutunarreglur“.

Vefslóð <http://thorkellhelgason.is/?p=2144>

Þorkell Helgason 2015e. „Umbætur á kosningakerfinu: IV. Útdeiling jöfnunarsæta“.

Vefslóð <http://thorkellhelgason.is/?p=2150>