

Þorkell Helgason, dr., fv. prófessor
Strönd, Álftanesi
Kt. 021142-4259

Álftanesi í Garðabæ, 23. október 2023.

Til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis.

Umsögn

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 112/2021 (jöfnun atkvæðavægis), 6. mál. á 154. löggjafarþingi 2023–2024.

Með tölvuskeyti 10. október sl. var mér undirrituðum send ósk nefndarinnar um umsögn um téð frumvarp; umsagnabeiðni nr. 12166.

Frumvarpið hefur verið flutt á nokkrum fyrri þingum og er nú, að því best verður séð, orðrétt eins og það var flutt fyrir ári sem 14. mál. á 153. löggjafarþingi 2022–2023. Að ósk nefndarinnar sendi þá ég ítarlega umsögn. Hún er skráð með komudegi 10. okt. 2022 og Dbnr. 49. Í ljósi þess að frumvarpið er nú óbreytt frá þessari fyrri gerð er ekki ástæða til að endurtaka þessa fyrri umsögn.

Þó vil ég hnykkja á einu atriði. Bent var á tæknilegan galla á frumvarpinu og raunar einnig á gildandi lögum. Um þetta atriði fjallaði *Viðauki I: Tillögur um breytingar á frumvarpinu varðandi skiptingu sæta milli Reykjavíkurborgarmanna*. Því miður hefur þessi ábending ekki ratað inn í nýju gerð frumvarpsins. Ég vil því hvetja þingnefndina til að lagfæra frumvarpið að þessu leyti.

Í stað þess að endurskrifa fyrri umsögn mína leyfi ég mér að bæta við nýjum fróðleik sem fram kemur í meðfylgjandi viðauka. Þar er vísað til glænys dæmis, kosninga til Pólska löggjafarþingsins, *Sejm*, 15. október sl. (Auk þess er öldungdeild í Póllandi sem hefur vart meira en frestunarvald.) Þessar pólsku kosningar eru dæmi um mikið misvægi milli flokka enda þótt markmiðið kunni að vera að sætum skuli úthlutað hlutfallslega rétt.

Í lok þessa nýja viðauka dreg ég lærdóm af þessum pólsku kosningum, sem ég leyfi mér að endurtaka strax hér:

Lærdómurinn er annars vegar sá að það verður að vera tryggt að pólitískt óháður aðili skipti sætum á milli kjördæma og að öll fyrirmæli þar um séu skýr og ótvíræð, enda sé stefnt að fullum jöfnuði milli kjósenda óháð búsetu þeirra.

Hinn lærdómurinn er sá að sé það keppikefli að sæti í heild skiptist hlutfallslega sem réttast á milli flokka í samræmi við landsfylgi þeirra verður annað hvort að hafa nægilega mörg sætanna háð jöfnunarákvæðum með einhverjum hætti, helst öll þeirra. Og jafnframt að úthluta kjördæmissætum (ef einhver eru) ekki með reglu D'Hondts.

Í frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar er stefnt að umræddum tveimur markmiðum sem ættu að nást með næsta tryggum hætti verði ákvæði frumvarpsins að lögum.

Að lokum leyfi ég mér að óska þess, sem kjósandi fremur en fræðimaður, að umrætt þingmál verði leitt til lykta á hinu háa Alþingi og það með endanlegri afgreiðslu. Það eru afleit vinnubrögð að láta mál daga uppi, þannig að við, kjósendur fáum aldrei að vita hver afstaða þingmanna er til mikilvægra mála, eins og þess sem hér er til umræðu.

Virðingarfyllst, Þorkell Helgason

Viðauki: Kosningar til Pólska löggjafarþingsins, *Sejm*, 15. október 2023 og lærdómur af þeim

Meginmarkmiðin með frumvarpi því sem hér er til umsagnar eru tvö, eins og fram kemur í greinargerð þess:

- *Kjösendajöfnuður*: Að sem minnstur munur sé á milli kjördæma í tölu kjósenda á kjörskrá að baki hverju þingsæti.
- *Flokkajöfnuður*: Að þingflokkar fái í heild þá tölu sæta sem landsfylgi þeirra gefur hlutfallslega tilefni til.

Eins og rökstutt er margumræddri fyrri umsögn ættu bæði markmiðin að nást mætavel með frumvarpinu, en því er ekki að heilsa að gildandi lögum óbreyttum.

Víkur þá sögunni til Póllands

Jöfnuðurinn eftir búsetu – kjósendajöfnuðurinn – ætti að vera vel tryggður.

Landinu er skipt upp í kjördæmi, 41 að tölu. Kjördæmin höfðu, í þessum nýliðnu kosningunum, 7 til 20 sæti hvert, en samtals eru þingsætin 460. Þarlend landskjörstjórn getur lagt fyrir þingið endurskoðaða skiptingu þingsæta og skal þá miðað við jöfnuð í samræmi við íbúatölu kjördæmanna. Ekki er tekið mið af tölu kjósenda á kjörskrá eins og hjá okkur. Sá háttur, að miða fremur við fjölda íbúa eða ríkisborgara, er víða viðhafður. Hængurinn er sá í Póllandi að það er undir hinu pólitíska valdi, þinginu, komið hvort af endurskoðuninni verður.

Fullur jöfnuður náðist við kosningarnar 2011 en síðan þá hafa tillögur landskjörstjórnar ekki komist í gegnum þingið. Annar kerfisbundinn galli er sá að kjósendur erlendis eru allir taldir til Varsjár. Þeir voru um hálf milljón í kosningunum nú og skekkir það vægi Varsjárþúa umtalsvert.

Því fer á aftur á móti víðs fjarri að jöfnuður náist milli framboða í Póllandi þar sem jöfnunarsæti eru engin. Með „framboðum“ er hér átt við flokka eða kosningabandalög en bandalög eru nánast reglan þar í landi, m.a. vegna þess að atkvæðin nýtast þannig betur.

Sætunum er úthlutað í hverju kjördæmi fyrir sig með reglu D'Hondts. Þó eru þröskuldar sem miðast við landsfylgið. Einungis þau kosningabandalög eiga þátttökurétt í úthlutun sæta sem hlotið hafa a.m.k. 8% fylgi yfir landið allt. Flokkum utan bandalaga nægir þó að ná 5% landsfylgi. Undantekningar eru fyrir þjóðernisminnihluta, svo sem þann þýska.

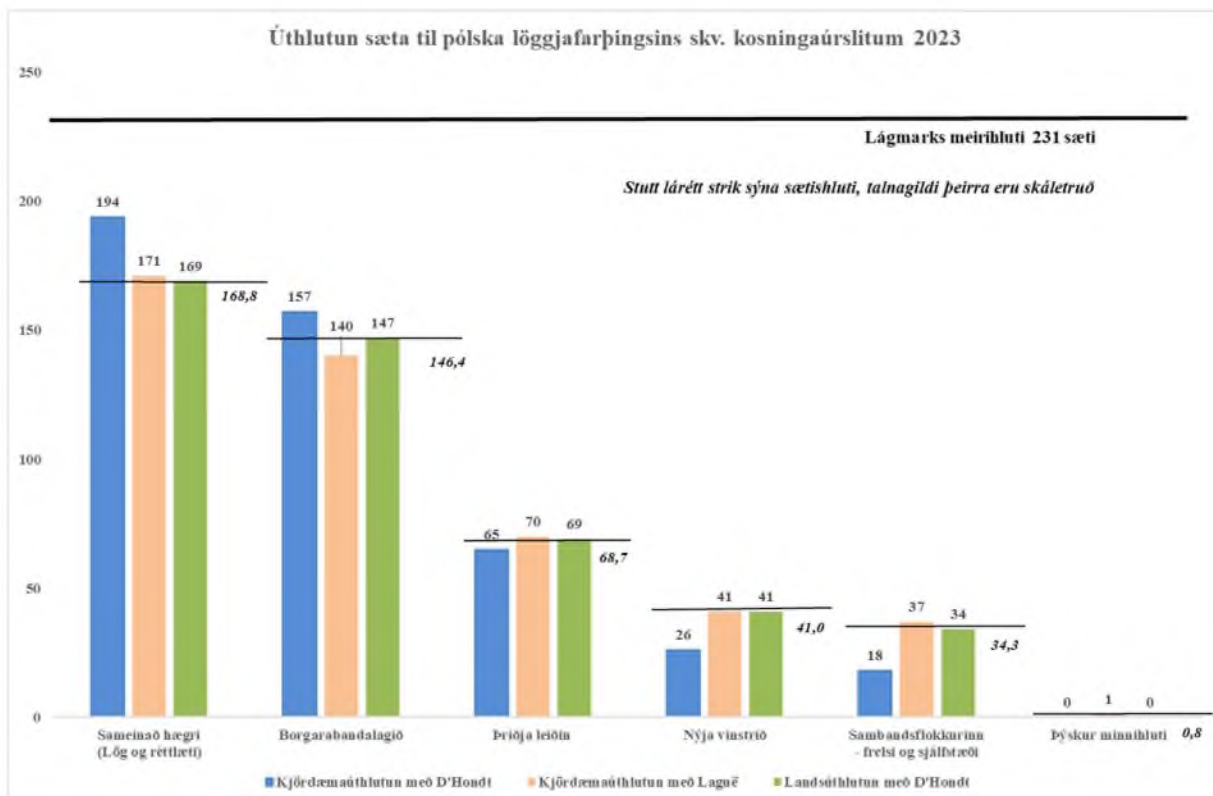
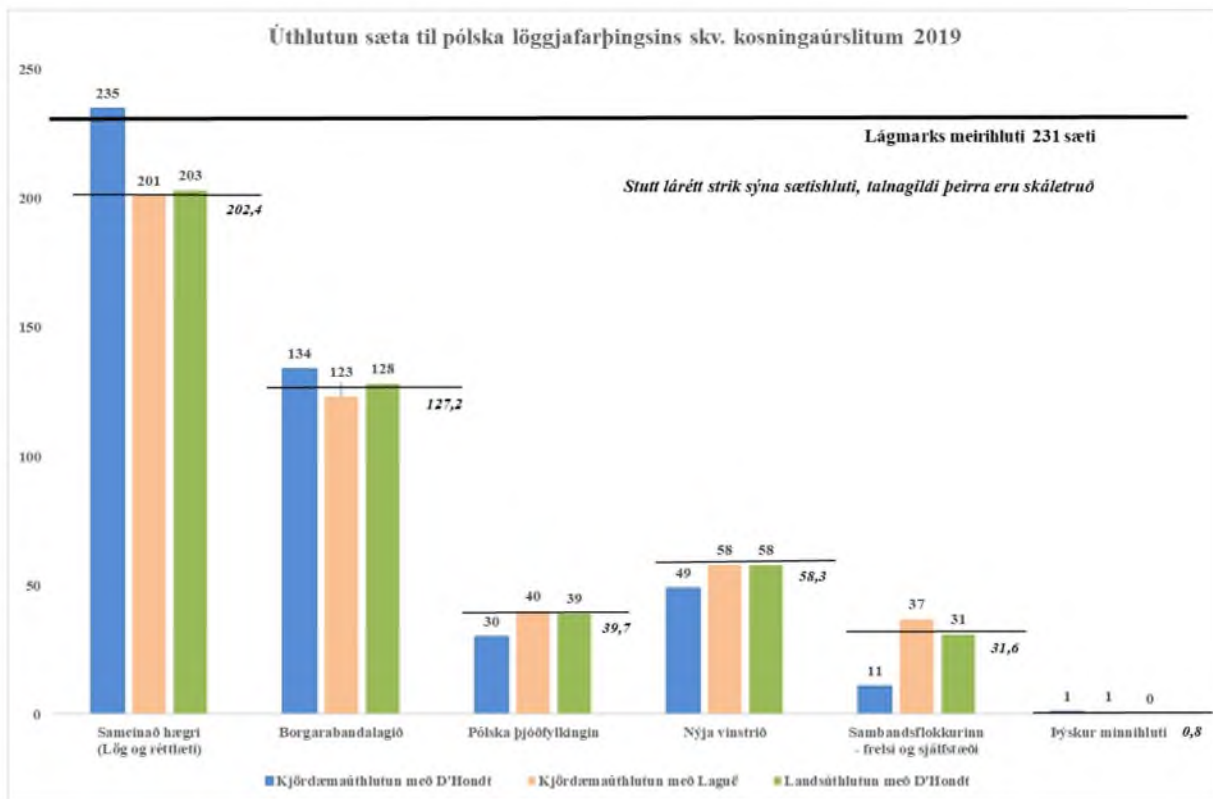
Eftirfarandi tafla sýnir kosningaúrslitin nú, 2023, svo og í þau í kosningunum næst á undan, 2019.

Úrslit kosninga til pólska löggjafarþingsins, <i>Sejm</i>	Kosningar 2019		Kosningar 2023	
	Hluttur	Sætishlutir	Hluttur	Sætishlutir
	framboðs af gildum atkv.	m.v. landsfylgi	framboðs af gildum atkv.	m.v. landsfylgi
Sameinað hægri (Lög og réttlæti)	43,6%	202,4	35,4%	168,8
Borgarabandalagið	27,4%	127,2	30,7%	146,4
Pólska þjóðfylkingin / Þriðja leiðin	8,5%	39,7	14,4%	68,7
Nýja vinstrið	12,6%	58,3	8,6%	41,0
Sambandsflokkurinn - frelsi og sjálfstæði	6,8%	31,6	7,2%	34,3
Þýskur minnihluti	0,2%	0,8	0,2%	0,8
Samtals	99,1%	460,0	96,5%	460,0

Í fyrsta dálki töflunnar eru (í lauslegri þýðingu) nefnd þau samtök sem buðu fram. Þau fjögur fyrstu eru kosningabandalög og þurftu því að ná 8% fylgi, hvað þau gerðu. Í hverju þessara bandalaga voru þrír til fimm flokkar eða samtök í umræddum kosningum. *Sambandsflokkurinn - frelsi og sjálfstæði* telst flokkur, ekki bandalag, þannig að honum nægði að vera yfir 5%-þröskuldinum. Framboð þýska minnihlutans fellur undir undantekningarákvæði – sem fyrir segir.

Tölur í töflunni sýna annars vegar hlutföll atkvæða hvers framboðs af öllum gildum atkvæðum. Hlutföllin ná ekki 100%. Smáframboð, sem engin sæti hlutu, skýra muninn. Hins vegar eru sýndir „Sætishlutir m.v. landsfylgi“. Þær tölur sýna hvernig þingsætin 460 ættu að skiptast í þróaðbeinu hlutfalli við atkvæði umræddra samtaka, og það með brotum sæta.

Á eftirfarandi myndum kemur ýmislegt fram um úthlutun sæta í þessum tvennum kosningum:



Skýringar á myndunum:

- Í fyrsta lagi sýna bláar súlur hina raunverulegu úthlutun skv. pólsku kosningalögunum. Hæð súlnanna og tölur yfir þeim vísa til heildartalna sæta yfir allt landið.
- Gulbrúna súlur tilgreina samskonar úthlutun en þá er regla Sainte-Laguës lögð til grundvallar.
- Þriðja súlusafnið, það í grænum lit, sýnir þá úthlutun sem fengist ef öll sætin teldust jöfnunarsæti. Þá myndi sätaskiptingin alfarið ráðast af landsúrslitunum. Í þessari ímyndaðri landsúthlutun er gengið út frá reglu D'Hondts. Að beita reglu Sainte-Laguës myndi nánast því einu breyta að flokkur þýska minnihlutans fengi sæti, sem hann fær ekki með D'Hondts-reglu.
- Þá er sätishlutur hverra samtakanna sýndur með láréttum strikum og tilsvarendi talnagildum. Sé keppt að sem hlutfallslegastri úthlutun eru þær tölur viðmiðið sem að skal stefnt.
- Þykkt lárétt strik sýnir hvað þarf til að ná hreinum meirihluta, 231 sæti.

Það kemur berslega í ljós í þessum kosningum – nokkuð sem öll fræði staðfesta – að regla D'Hondts hyglir stærstu framboðunum á kostnað þeirra minni. Hvort það er gott eða slæmt er fremur pólitísk spurning en fræðileg. Aftur á móti er afleiðing þessa eiginleika sú að reglan er ekki sjálfri sér samkvæm í þeim skilningi að summan af úthlutunum í kjördæmunum stemmir illa við úthlutun á grundvelli landsfylgis; og það þótt í báðum tilvikum sé miðað við D'Hondts-reglu. Þess vegna er mikill munur á bláu og grænu súlunum. Aftur segja fræðin að hér skarar regla Laguë fram úr. Þetta sést bæði á samanburði gulbrúnu og grænu súlnanna svo og þeirra gulbrúnu við markmiðið, sätishlutina.

Benda má sérstaklega á að bandalagið *Sameinað hægri* (með *Lög og rétt* í broddi fylkingar) fékk hreinan meirihluta sæta 2019 út á umrædda brenglun D'Hondts-reglu. Tíunda hvert sæti þessa bandalags, eða 32,6 sæti, eru umfram hinn hlutfallslega rétta sätishlut, sem er um leið 33 sætum meira en Laguë-reglan hefði gefið bandalaginu.

Hver er lærdómurinn?

Lærdómurinn er annars vegar sá að það verður að vera tryggt að pólitískt óháður aðili skipti sætum á milli kjördæma og að öll fyrirmæli þar um séu skýr og ótvíræð, enda sé stefnt að fullum jöfnuði milli kjósenda óháð búsetu þeirra.

Hinn lærdómurinn er sá að sé það keppikefli að sæti í heild skiptist hlutfallslega sem réttast á milli flokka í samræmi við landsfylgi þeirra verður annað hvort að hafa nægilega mörg sætanna háð jöfnunarákvæðum með einhverjum hætti, helst öll þeirra. Og jafnframt að úthluta kjördæmissætum (ef einhver eru) ekki með reglu D'Hondts.

Undirritaður naut aðstoðar Pawels Bartoszezs við túlkun á pólskum lagaákvæðum og fleiru.