

*Álftanesi, 9. febrúar 2013,  
Þorkell Helgason, stærðfræðingur og fyrrverandi fulltrúi í stjórnlagaráði*

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

### **Viðbrögð við gagnrýni Indriða H. Indriðasonar á 39. gr. stjórnarskrárfrumvarpsins**

Undirritaður leyfir sér enn á ný að rita stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd til að bregðast við gagnrýni á 39. gr. stjórnarskrárfrumvarpsins en setur sem kunnugt er ramma um fyrirkomulag kosninga til Alþingis. Í þetta sinn verður fjallað um tvær ábendingar sem fram hafa komið opinberlega frá Indriða H. Indriðasyni stjórnsmálafræðingi um þessi ákvæði. Það er álit undirritaðs að athugasemdirnar séu báðar það villandi að þeim verði að svara.

#### Voru ráð erlendra fræðimanna hunsuð?

Á málþingi þriggja íslenskra háskóla um tillögur stjórnlagaráðs hinn 9. nóvember s.l. vitnaði Indriði í „nýlega ... athugun á meðal stjórnsmálafræðinga víða um heim sem sérhæfa sig í kosningakerfum hvaða kosningakerfi þeir álitu vera best.“ Síðan spyr hann: „Hvaða rök voru færð fyrir því að þetta kerfi hentaði ekki á Íslandi?“<sup>1</sup>

Horfum fyrst á tilefni og innhald þeirrar fræðigreinar sem Indriði vísar til. Tilgangurinn með þeirri rannsókn sem greinin fjallar um var að fá álit kosningafræðinga á því hvað telja mætti bestu kosningakerfin. Greinarhöfundar tíndu til félaga í amerísku, bresku og einu alþjóðlegu félagi kosningafræðinga.<sup>2</sup> Upphaflegi listinn innihélt 731 nöfn. Eftir ýmsar hreingeringar á listanum voru eftir 547 sem fengu senda spurningalista, en aðeins 170 eða tæpur þriðjungur svaraði. Sérstaklega er bent á að fræðingar utan hins enskumælandi heims voru mikið til utangarðs. Þetta er etv. kjarni málsins þegar kemur að því að meta niðurstöðurnar og það hvort þær gagnist okkur hér á landi sem tilheyrur allt öðrum menningarheimi í þessum efnunum.

Hvað liggur nefnilega engilsaxneskum kosningafræðingum á hjarta? Þeir búa yfirleitt við fyrirkomulag einmenningskjördæma (skammstafað með SMP í greininni) sem margir vilja fá breytt í átt til listaframboða og hlutfallskosninga. Hvaða kosningakerfi önnur hafa fræðingarnir þá í huga? Það eru einkum þau kerfi sem reynd hafa verið í þeirra menningarheimi en það er einstaklingskjör með framfæranlegum atkvæðum (STV) eins og notað er á Írlandi og víðar (og í kosningunni til stjórnlagabings 2010) auk kerfis tveggja atkvæða (sem þeir skammstafa með MMP) sem á uppruna sinn í Þýskalandi en hefur verið innfært í hinum enskumælandi heimi, t.d. á Nýja Sjálandi. Er þá nokkur furða að meðal þátttakenda í könnuninni fengu þessi tvö kerfi hæstu einkunn ásamt með þeirri

---

<sup>1</sup> Bowler, Shaun, David M. Farrell, and Robin T. Pettitt. 2005. “Expert Opinion on Electoral Systems: So Which Electoral System is ‘Best’?” *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 15 (1): 3–19. Sjá vefsíðuna <http://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13689880500064544>.

<sup>2</sup> Þetta eru eftirtalin félög og hópur: 1) The Electoral Systems and Representation section of the American Political Science Association, 2) the Comparative Representation and Electoral Systems Research Committee of the International Political Science Association, og 3) the Elections, Public Opinion and Parties specialist group of the British Political Studies Association.

lausn að breyta engu? MMP var í efsta sæti, næst kom írski kerfið, STV, þá listakjör með opnum, þ.e.a.s. óröðuðum listum, og í þriðja sæti kerfi engilsaxanna, SMP? <sup>3</sup>

Athyglisvert er að það kerfi, sem má segja að sé sameiginlegt Norðurlöndunum (utan Finnlands og Færeyja), þ.e.a.s. listakjör í kjördæmum með landskjörsívaði í formi jöfnunarsæta, var ekki í boði í þessari könnun. Kosningakerfi stjórnarskrárfrumvarpsins, svo og allt okkar kosningafyrirkomulag a.m.k. síðan 1959, er af þessum rótum sprotið.

Þau tvö kerfi sem fræðingarnir töldu áhugaverðust, það þýska og það írski, voru bæði rædd í stjórnlagaráði. Írski kerfið í sinni hreinu mynd – og við það virðist miðað í margumræddri könnun þegar talað er um STV – þótti víkja um of frá okkar fyrirkomulagi og hefðum. Í því eru einstaklingar í framboði, ekki flokkslistar. Það þýðir m.a. að einungis er hægt að kjósa með persónukjöri; ekki er unnt að lýsa yfir stuðningi við lista eða flokka eina sér. Þetta þótti stjórnlagaráði geta veikt flokkana verulega, yrði því komið á í einu vetfangi hér á landi. Engu að síður var haft í huga þegar ramminn um kosningakerfið í tillögu stjórnlagaráðs var saminn að rúm væri í kosningalögum fyrir útfærslu með STV, en um leið haldi merking við flokka gildi sínu.

Með sama hætti þótti þýska kerfið ekki henta okkur. Í því hafa kjósendur tvö atkvæði, annað til að velja frambjóðanda í einmenningskjördæmi og hitt til að merkja við landslista. Landslistaatkvæðin ein ráða því aftur á móti hvernig þingsæti í heild skiptast á milli flokkanna. Þeir sem ná kjöri í einmenningskjördæmunum hafa forgang að (lands)sætum viðkomandi flokks. Ekki þarf að vera samræmi í notkun kjóсандans á hinum tveimur atkvæðum hans. Hann getur í einmenningskjörinu valið frambjóðanda úr flokki A en kosið landslista flokks B. Þannig getur kjósandinn haft áhrif á það hver manna eitt sæta A-flokksins en samt veitt flokki B fullan stuðning. Með þessum hætti fá slíkir „flokkaflakkarar“ í raun meira vægi en hinir flokkshollu. Þetta er vart til eftirbreytni enda hefur útfærsla þýska kerfisins, t.d. í Austur-Evrópu, iðulega tekið mið af þessum galla.

Það er niðurstaða undirritaðs að margumrædd könnun á viðhorfum hins engilsaxneska kosningafræðaheims hafi takmarkað gildi fyrir okkur. Á hinn bóginn er kosningakerfi það sem stjórnlagaráðs leggur til síður en svo í mótsögn við álit þessara fræðinga. Þannig vilja þeir hlutfallslega rétt uppgjör á milli flokka, hvort sem það fæst með þýska MMP-kerfinu eða írski STV-kerfinu. Þetta skilyrði er uppfyllt til hins ítrasta í þeim ramma sem tillögur stjórnlagaráðs setja um kosningalög. Hlutfallslegur jöfnuður milli flokka er aftur á móti ekki að fullu tryggður í gildandi stjórnarskrá þar sem jöfnunarsætin ein gegna þessu hlutverki, en þau eru einungis 9 af 63 þingsætum alls. Ef þrír nýjrir flokkar komast rétt naumlega yfir 5%-þröskuldinn hljóta þeir væntanlega öll jöfnunarsætin. Þá eru engin sæti eftir til að jafna á milli hefðbundnu flokkanna fjögurra.

Þá vilja fræðingarnir einhvers konar bland kjördæmiskjörs og landskjörs, sbr. áhuga þeirra á þýska kerfinu. Nákvæmlega það felst í tillögu ráðsins, og einnig með þeirri breytingu sem meirihluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis leggur til þó með öðrum hætti sé.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Á umræddri grein þeirra Bowlers og félagar er sé alvarlegi galli að hugtök eru lítt eða ekki skilgreind sem verður óhjákvæmilega til að rýra mjög gagnsemi og um leið vægi greinarinnar. Þannig er óskakerfi fræðimanna, MMP, einungis tilgreint sem „mixed-member proportional“-kerfi. Því verður að leita annað til að fá skilgreininguna á hreint. Fanga var leitað í grundvallarhandbók um kosningakerfi, Electoral System Design: The New International IDEA Handbook, International Institute for Democracy and Electoral Assistance 2005, Reprinted 2008; sjá [http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD\\_Handb\\_low.pdf](http://www.idea.int/publications/esd/upload/ESD_Handb_low.pdf). Þar er skilgreining sem er heimfærð á þýska kerfið og lýst er síðar í meginmáli þessa erindis.

<sup>4</sup> Sjá <http://www.althingi.is/altext/141/s/0948.html>.

Að lokum skal vakin athygli á því að fræðingarnir margnefndu setja listakjör með opnum listum í þriðja sæti óskalista síns. Þá er átt við fyrirkomulag þar sem kjósendur fá alfarið – eða a.m.k. í afgerandi mæli – ráðið því hverjir skipa þingsæti listanna. Fræðingarnir setja lista með persónukjöri ofar því kerfi þar sem listar eru „lokaðir“, þ.e.a.s. þar sem litlu sem engu verður breytt um mannval, eins og reyndin er í gildandi kosningalögum hérlendis. Þarna eru þeir einnig sammála stjórnlagaráði.

Að þessu sögðu verður ekki séð að spurning Indriða „*Hvaða rök voru færð fyrir því að þetta kerfi [MMP, það þýska] hentaði ekki á Íslandi?*“ eigi við með hliðsjón af okkar aðstæður. En að svo miklu leyti hún sem snertir okkur þá eru tillögur stjórnlagaráðs, með eða án breytinga meiri hluta þingnefndarinnar, fyllilega í samræmi við niðurstöður kosningafræðinganna umræddu.

### Kaupa kjósendur köttinn í seknum með persónukjöri?

Einn grunnþátta í tillögu stjórnlagaráðs er að kjósendur fái að velja sér þingmenn í persónukjöri. Það þýðir ekki að frambjóðendur bjóði sig fram sem einstaklingar heldur skulu þeir vera á listum flokka eða einhverra samtaka, stórra eða smárra. Flokkunum er því sem og hingað til í sjálfsvald sett hvernig þeir velja á listana þá einstaklinga sem standa kjósendum til boða. Jafnframt er kjósendum heimilt að merkja við lista eina sér. Þegar að uppgjöri kosninganna kemur skal fyrst fundið út samanlagt fylgi frambjóðenda hvers lista auk listaatkvæðanna sjálfra. Þetta er þá heildarfylgi hvers lista sem síðan er lagt saman til að finna heildarfylgi hvers flokks. Á grundvelli slíks heildarfylgis flokkanna er sætunum skipt hlutfallslega á milli þeirra. Persónukjörið hefur einungis áhrif þegar kemur að því að manna sæti hvers flokks eða lista. Að þessu leyti er persónukjörið sett skör lægra en flokkskjörið í tillögum ráðsins. Svo er víðast hvar þar sem persónukjör er viðhaft, þ.e.a.s. fyrst er sætum úthlutað eftir flokksfylgi og síðan eftir persónufylgi. Þetta er tilfallið í Finnlandi, Færeyjum, Svíþjóð, Danmörk, Hollandi svo að nærtæk dæmi séu tekin. En ekki í Írlandi: Þar er flokksfylgið aldrei talið!

Það er því grundvallaratriði í tillögum stjórnlagaráðs að forgangs röðunin við úthlutun þingsæta sé þessi:

1. Hver flokkur fái þingsæti í sem fyllstu samræmi við heildarfylgi á landinu öllu.
2. Þingsæti hvers flokks deilist út til frambjóðenda hans eftir persónufylgi.

Með þeirri breytingu sem meirihluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis leggur til er skotið inn á milli þessara forgangsatríða því að hver listi skuli hljóta sæti í samræmi við atkvæðastyrk. Um leið er enn frekar dregið úr vægi persónukjörsins með því að bjóða má fram raðaða lista ef flokkur svo kýs.

Indriði H. Indriðason gerir hina óhjákvæmilegu mótsögn milli áhrifa flokksfylgis og persónufylgis að umkvörtunarefninu í erindi til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis um fyrirbyggjandi frumvarp til stjórnarskipunarlaga.<sup>5</sup> Í þessu skyni býr hann til afkáralegt og óraunhæft dæmi.

Auðvelt er að finna hnökra og mótsagnir á öllum kosningalögum og gera þau hlægileg með ýktum dæmum. Þetta er vinsæll leikur sem margir gagnrýnendur kosningatillagna stjórnlagaráðs ástunda. En vita menn t.d. að gildandi kosningalög eru með þeim ágalla að listi getur misst sæti við að bæta við sig atkvæðum? Það er meira að segja hægt að benda á raunveruleg dæmi úr liðnum kosningum.<sup>6</sup> Þetta sama fyrirbæri stingur upp kollinum í mörgum kosningakerfum. Svo hefur t.d. verið í ákvæðum um

<sup>5</sup> Alþingi, erindi nr. 1028 við 415. mál á 141. löggjafarþingi, komudagur 13.12.2012. Sjá <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=141&malnr=415&dbnr=1028&nefnd=se>.

<sup>6</sup> Sjá undirkaflanna „11. Um gæði úthlutunaradferða“ í skýrslu „Greining á úthlutun þingsæta eftir alþingiskosningarnar 25. apríl 2009“ sem finna má á vef landskjörstjórnar <http://www.landskjoer.is/media/frettir/Greining2009per10mai2010.pdf>

kosningar til þýska sambandsþingsins allt frá 1953 eða í sextíu ár. Í kosningunum 2007 sá einn flokkanna (CDU) sér leik á borði og nýtti sér fyrirbærið og hvatti kjósendur í einu kjördæmanna að halda sig heima. Og viti menn, flokkurinn græddi á því eitt þingsæti.<sup>7</sup> Þá var þýska stjórnlagadómstólnum nóg boðið og dæmdi hann kosningalögin stjórnskrárbot. En þar við situr sex árum síðar og sambandsþingskosning framundan síðar á þessu ári!

Indriði lýsir dæmi sínu þannig: „*Annað atriði sem ekki hefur verið skoðað í tengslum við persónukjör er að kjósendur geta ekki alltaf séð fyrir hvaða áhrif atkvæði þeirra hefur. Þetta er best skýrt með einföldu dæmi þar sem einungis einn þingmaður er kjörinn. Gefum okkur að það sé tveir flokkar: Hægri og Vinstri. Til viðbótar stefnu í efnahagsmálum er ágreiningur um Evrópumál. Segjum að tíu kjósendur vilji alls ekki ganga í Evrópusambandið – en þeir eru líka vinstrisinnadir. Þannig vilja þeir helst frambjóðanda sem er Evrópuandstæðingur og vinstrimaður, næstskásti kosturinn er hægrisinnadir Evrópuandstæðingur og síðan koma vinstrisinnadir Evrópusinnar og loks hægrisinnadir Evrópusinnar. Segjum að hvor flokkur um sig stillir upp sex frambjóðendum. Allir frambjóðendur hægri flokksins eru Evrópuandstæðingar. Frambjóðendur vinstri flokksins skiptast hinsvegar jafnt í frambjóðendur sem eru Evrópuandstæðingur og Evrópusinnar.*“

Að slepptum kjósendunum tíu sem eiga eftir að gera upp hug sinn gerir Indriði ráð fyrir að atkvæði hafi fallið þannig í hreinu persónukjöri:

<u>Vinstri</u>		<u>Hægri</u>	
Atkv.	Frambjóðandi	Atkv.	Frambjóðandi
	Evrópusinni	15	Evrópuandstæðingur
100	Evrópusinni	15	Evrópuandstæðingur
	Evrópusinni	15	Evrópuandstæðingur
	Evrópuandstæðingur	15	Evrópuandstæðingur
	Evrópuandstæðingur	15	Evrópuandstæðingur
	Evrópuandstæðingur	20	Evrópuandstæðingur
100	Atkvæði flokks	95	Atkvæði flokks

Nú snýr Indriði sér að kjósendunum tíu sem hann segir vera í senn vinstrisinnada og evrópuandstæðinga og um leið fylgismenn 5. frambjóðandans á lista Vinstri. Hvað gerist þá? Vinstri-flokkurinn er með meira heildarfylgi en Hægri-flokkurinn og fær því sætið sem fer þá vitaskuld til vinsælasta frambjóðanda hans sem er sá í 2. sæti listans, en hann er óvart eindreginn evrópusinni. Þar með keyptu hinir tíu köttinn í sekknunum. Hefðu þeir aftur á móti brotið odd af oflæti sínu og kosið til hægri hefðu sá flokkur fengið þingsætið og hinir tíu getað valið úr hópi 6 evrópuandstæðinga og ráðið því hver þeirra komist á þing.

Þetta dæmi notar Indriði til að draga í efa ágæti persónukjörs þegar hann segir: „*Það er svolítið öfugsniúð – persónukjörimu er ætlað að auka val kjósenda um frambjóðendur en það getur leitt til ósanngjarnar niðurstöðu ef frambjóðendur skipta virkilega máli.*“ Er þetta svona einfalt?

Hversu líklegt er að fylgi skiptist með þessum furðulega hætti sem er í dæminu? Að einn af sex frambjóðendum þeirra vinstri hljóti öll atkvæði listans (að gleymdum atkvæðum hinna tíu villuráfandi) en hjá þeim til hægri séu allir frambjóðendur ámóta vinsælir? Og ef svo væri, er þá líklegt að hinir tíu

<sup>7</sup> Um þetta má lesa á vefsíðunni <http://thorkellhelgason.is/?p=1352>.

hefðu ekki haft veður af því hve vinsæll evrópusinninn í öðru sæti vinstralists væri og því alvarlega íhugað að Hægri-flokkinn?

En hvað gerðist í dæminu ef ekkert væri persónukjörið? Þá færi þingsætið til efsta manns á þeim lista sem meira fær fylgið. Ef kjósendurnir tíu kjósa til vinstri í samræmi við meginskoðun sína fá þeir efsta manninn á vinstri listanum sem óvart er harður evrópusinni en jafnframt svo óvinsæll að enginn vill hann! Kjósi þeir til hægri fengju þeir þann sem þar er efstur, sem er að vísu að þeim að skapi sem evrópuandstæðingur en að öðru leyti ekki. Er þeir betur settir en í persónukjöriinu?

Breytum nú dæminu örlítið og látum þann í efsta sæti Hægri-flokksins vera evrópusinnaðan. (Þeir eru til!). Mótsögnin milli flokks- og persónukjörs, sem Indriði hampar, er áfram ef kosið er hreinu persónukjöri eins og hann gengur út frá. En hvað gerðist nú ef ekkert væri persónukjörið? Þá fengju tíu menningarnir yfir sig evrópusinnaðan þingmann hvernig svo sem þeir kjósa, hvort þeir kjósa til hægri eða vinstri eða skila auðu: Alltaf fá þeir yfir sig evrópusinna. Er það óskakerfið sem við viljum heldur?

Þetta dæmi og tilbrigði þess undirstrikar auðvitað einungis það sem áður segir að öll kosningakerfi má gera hlægileg með afkárlegum dæmum.

Engu að síður er dæmið áhugavert, ekki síst fyrir kjósendur í löndum eins og t.d. Færeyjum, Finnlandi, Svíþjóð, Danmörk og Hollandi. Í fyrstu tveim löndunum er fyrirkomulagið nákvæmlega eins og Indriði gengur út frá, að kjósandinn fari með einn kross sem í fyrsta lagi er til stuðnings við lista og síðan innan hans til stuðnings frambjóðanda. Skoðun á úrslitum t.d. í síðustu kosningum til finnska þingsins sýnir að það er af og frá að dæmi eins það hjá Indriða sé raunhæft. Stjórnlagaráð mælir ekki fyrir um slíkt einskrossafyrirkomulag, það er meira að segja vart leyfilegt innan rammans í tillögum ráðsins.<sup>8</sup> Þar koma margar aðrar og betri útfærslur til álita. Til dæmis gæti margt farið öðru vísi í dæmi Indriða ef kosið væri með forgangsröðunarðferð (STV) sem rúmast innan tillagna ráðsins eftir vissa aðlögun aðferðarinnar að listakjöri. Þennan möguleika nefnir Indriði að vísu í erindi sínu til þingnefndarinnar, en innan sviga. Og áheyrendur á málþinginu fyrrnefnda voru ekki upplýstir um þennan möguleika.

Niðurstaða undirritaðs er sú að dæmi Indriða sanni svo sem ekki neitt, alla vega ekkert sem stjórnlagaráð vissi ekki um. Gjalda ber varhug við að láta öfgakennd dæmi villa sér sýn. Hitt er aftur á móti rétt að það dregur úr gildi og marktækni persónukjörs að atkvæði greitt frambjóðendum teljist fyrst til lista þeirra. En við því má bregðast í útfærslu innan ramma kosningalaga. STV-aðferðin kemst næst að tryggja að saman fari að flokkarnir fái sín sæti og kjósendur sína frambjóðendur. En fleiri aðferðir komast nærri þessu markmiði, aðrar en sú einfalda leið að láta kjósendur fá aðeins einn kross eins og er í Finnlandi og víðar.

---

<sup>8</sup> Finnska kerfið ætti þó að rúmast innan þeirrar gerðar 39. gr. sem meiri hluti þingnefndarinnar leggur til. Hitt er annað mál hvort það sé æskilegt kerfi. Mun meiri hætta er á persónudýrkun ef kjósandinn fer aðeins með einn kross en hafi hann fleiri spil í höndum.