

Viðhengi II með umsögn um drög að frumvarpi til nýrra kosningalaga. Afrit af minnisblaði til Helga Bernóðussonar.

Þorkell Helgason, 28. nóvember 2019

Er þörf á að efna til kosninga þegar aðeins einn listi er í framboði?

I. Ákvæðinu í lögum um kosningar til Alþingis fyrr og nú.

Hér verður rakin í grófum dráttum lagasaga þess hvernig bregðast skuli við þegar aðeins einn listi er í kjöri í hlutbundnum kosningum.

I.1 Kosningalög 1920.

Hlutbundin kosning, eða listakosning, var fyrst innleidd við þingkosningar með lögum nr. 11/1920 um þingmannakosning[u] í Reykjavík. Þá var svo fyrir mælt að EKKI skyldi fara fram kosning í Reykjavík væri aðeins einn listi í framboði. Reykjavík var þá og lengi síðan eina kjördæmið með listakosningu. Í lokamálsl. 5. gr. þessara laga segir:

1. *Tilvitnun: En hafi eigi nema einn listi, er gildur er tekinn, komið til yfirkjörstjórnar í tæka tíð, þarf engin kosning fram að fara, heldur lýsir yfirkjörstjórnin þá kosna, er listinn greinir.*

Á hinn bóginn mátti breyta nöfnum á listum þegar á þessum tíma, sbr. ákvæði í 7. og 9. gr.¹ þessara sömu laga. Ákvæðin um kosningaathöfn kjósanda eru þá þegar efnislega eins og nú.

I.2 Kosningalög frá 1934.

Frumgerð þess ákvæði, sem er nú í 52. gr. gildandi laga, um að kosning SKULI fara fram enda þótt aðeins einn listi sé í framboði kom fyrst inn í kosningalög með nýjum heildarlögum um kosningar til Alþingis, þeim nr. 18/1934, en samþættir hljóða 2. og 3. másl. 53. gr. þannig:

2. *Tilvitnun: [Úr 3. mgr.:] Við almennar kosningar, svo og uppkosningar í sambandi við þær, fellur kosning hins vegar ekki niður, þó að þannig standi á [frh. úr 2. mgr.:] ... í Reykjavík, [að] ekki er nema einn listi þar í kjöri eða ekki standa fleiri nöfn samtals á listanum þar en kjósa á þingmenn og varaþingmenn.*

Á ákvæðinu er gefin þessi skýring í frumvarpi til laganna:

¹ Hér er því lýst hvernig uppgjörið fer fram. Það er með Borda-reglu en stigagjöfin nær yfir tölu þingmanna kjördæmisins og eru þá varaþingmenn væntanlega ekki meðtaldir.

3. *Tilvitnun:* Um 53. gr. Við almennar kosningar verða jafnan að fara fram kosningar í öllum kjördæmum, jafnvel þótt ekki hafi boðið sig fram fleiri en kjósa á. Þetta er vegna uppbótarsætanna, sem skiptast niður á flokkana eftir atkvæðatölu þeirra. Ef aukakosning fer fram t. d. vegna dauða þingmanns, kosins óhlutbundnum kosningu[m], þarf aftur á móti ekki að fara fram kosning, ef ekki hafa fleiri boðið sig fram en kjósa á, því að þá er ekki um úthlutun uppbótarsæta að ræða.

Vegna þess sem síðar kemur er gagnlegt að vísa til þess sem fram kemur í 2. og 3. mgr. 88. gr. laganna frá 1934 um að kjósendur mega breyta röð nafna á listum í Reykjavík, nú eða strika þau út. Velji kjósandi á hinn bóginn landslista fellur þessi réttur hins vegar niður.² Um uppgjör á þessum breytingum kjósenda í Reykjavík sérstaklega er fjallað í 116. gr. téðra laga frá 1934.³

Þá er athyglisvert að tekið er aftur á því síðar í lögnum hvernig bregðast skuli við þegar einn listi er í kjöri, sbr. ákvæði 118. gr. laganna nr. 18/1934 en greinin hljóðar svo:

4. *Tilvitnun:* Hafi ekki við almennar kosningar eða uppkosningar í sambandi við þær fleiri frambjóðendur verið í kjöri í kjördæmi, þar sem kosið er óhlutbundnum kosningum, en kjósa á þar þingmenn, skal yfirkjörstjórn lýsa þá kosna, án tillits til þess, hver atkvæði þeim hafa verið greidd, og eins þó að enginn hafi greitt þeim atkvæði. Hið sama skal og yfirkjörstjórn í Reykjavík gera, ef ekki hefir verið nema einn listi þar í kjöri eða ef ekki⁴ hafa staðið fleiri nöfn á listum þar, en kjósa á þingmenn og varaþingmenn.

Þetta er nokkuð kraðak, einkum vegna þess að þarna er einkum átt við óhlutbundnar kosningar, sem eru úr sögunni frá og með seinni þingkosningunum 1959. Hins vegar má tína út úr þessu það sem á við hlutbundnar kosningar, þ.e.a.s. listakjör í því eina kjördæmi, Reykjavík, sem það átti þá við:

5. *Tilvitnun:* ... við almennar kosningar ... skal ... yfirkjörstjórn í Reykjavík [lýsa alla frambjóðendur kosna] ... , ef ekki hefir verið nema einn listi þar í kjöri eða ef ekki hafa staðið fleiri nöfn á listum þar, en kjósa á þingmenn og varaþingmenn.

Ekki verður af þessu ráðið hvort ákvæðið geri þá persónukjör skv. 88. gr. þessara laga óvirkt í þessu sértílviki.

² Þessu var snúið við í meðförum Alþingis á frumvarpinu. Skv. frv. mátti kjósandi meira að segja tjá sig um röð frambjóðenda við val þeirra sem uppbótarmanna, sbr. ákvæði 92. gr. frumvarpsins. Þessi möguleiki var felldur brott í meðförum Alþingis.

³ Hér var frv. breytt á Alþingi. Uppgjörið á röð frambjóðenda á listum í Reykjavík (að teknu tilliti til breyttra atkvæða) byggðist í báðum tilvikum á reglu Borda. Í lokgerðinni, lögnum, teygir röðunin sig yfir tvöfalda tölu þingsæta í kjördæminu, eins og gilt hefur síðan allt til 1987. Skv. hinu upphaflega frv. var aðeins tekið mið af tölu aðal- og varmanna hvers lista fyrir sig (ekki sæta kjördæmisins alls) sem er mjög svipað því sem var síðan tekið upp gildandi lög, þau frá 2000.

⁴ Þetta litla „ekki“ skorti í frv. og gerði málsl. óskiljanlegan, en þingið bætti úr þessu!

I.3 Kosningalög 1942 og síðar

Árið 1942 voru enn sett ný heildarlög, þau nr. 80/1942. Þar er viðhaldið skyldunni úr lögnum frá 1934 um að fram skuli kosning þó svo aðeins einn listi sé í boði. Í 4. másl. 53. gr. þessara nýju laga segir einfaldlega:

6. *Tilvitnun:* Við almennar kosningar, svo og uppkosningar í sambandi við þær, fellur kosning ... ekki niður þó að einungis einn listi sé í kjöri.⁵

Fyrirgreint ákvæði í 118. gr. laganna frá 1934 er efnislega og nánast orðrétt óbreytt og það undir sama greinarnúmeri í þessum lögum frá 1942. Sama gildir um breytingar kjósenda á röð frambjóðenda og reikningslegt uppgjör á þeim.

Lög um kosningar til Alþingis tóku mörgum breytingum fram að síðustu aldamótum, m.a. með nýjum heildarlögum 1959 og 1987. En það efni sem hér er til umræðu tók engum breytingum og virtist ekki hafa verið til umræðu á neinn hátt.

I.4 Ákvæði gildandi laga.

51. gr. gildandi laga um kosningar til Alþingis, l. nr. 24/2000 hljóðar svo:

7. *Tilvitnun:* Við almennar kosningar, svo og uppkosningar í sambandi við þær, fellur kosning ekki niður þó að einungis einn listi sé í kjöri.

Sjá enn fremur 3. mgr. 114. gr. þar sem segir:

8. *Tilvitnun:* Ef einungis einn listi er í kjöri hlýtur hann öll þingsæti kjördæmisins.

Þessi ákvæði gætu virst stangast á en svo þarf ekki að vera. Ákvæðið í 114. gr. er í raun óþarft. Hvort sem kosið er í kjördæminu eða ekki fær eini listinn að sjálfsögðu öll sætin.

II. Rök fyrir því að kjósa enda þótt aðeins einn listi sé í kjöri.

Skemmst er frá því að segja að rökin frá 1933/34 sem fram eru sett í 3. tilvitnun hafa átt við allan tímann síðan og eru enn í fullu gildi. Auk þessara raka má tína til fleiri. Þetta verður gert hér á eftir og þá með tilvísunum til gildandi kosningalaga, þeirra nr. 24/2000 (nema annað sé tekið fram). Byrjað verður á rökunum frá 1934:

1. **Rök:** Heildaratkvæðatala hverra stjórnmalasamtaka yfir landið allt verður að liggja fyrir til þess að unnt sé reikna þeim landstölur, en þær eru forsenda skiptingar jöfnunarsætanna milli samtakanna, sbr. 2. og 3. mgr. 108. gr.
2. **Rök:** Það sama er forsenda þess að unnt sé að ákvarða hvaða samtök koma til álita við úthlutunun jöfnunarsætanna, hvort þau ná 5%-þröskuldinum svonefnda, sbr. 1. mgr. 108. gr.

⁵ Úrfellingin í tilvitnuninni vísar til þess að aukakosning skuli ekki fara fram í þessi tilviki, en það er nú úrelt ákvæði og var það e.t.v. þegar á þessum tíma.

3. Rök: Við sjálfa útteilingu jöfnunarsætanna til einstakra framboðslista, sbr. 2.-6. tölulið 3. mgr. 108. gr., er kallað eftir hlutfalli hvers lista af gildum atkvæðum í kjördæmi listans. Hafi aðeins einn listi verið í framboði er atkvæðahlutfall hans 100% hver svo sem atkvæðatala hans kann að vera. Því er í sjálfu sé ekki þörf á að vita atkvæðatölu slíks lista. Sama átti við í þeim kosningalögum sem giltu í kosningum á árabílinu 1987 til og með 1999, sbr. lög nr. 80/1987. Á hinn bóginn var þörf á öllum atkvæðatölum lista frá og með þingkosningum 1934 til og með þeirra 1983 þar sem uppbótarsætum var úthlutað til einstakra lista til skiptis á grundvelli atkvæðatalna og atkvæðahlutfalla.
4. Rök: Þá er það nauðsynlegt að efna til kosninga þó svo að aðeins einn listi sé í framboði til þess að kjósendur eigi kost á að nýta sér þann rétt að breyta röð frambjóðenda, sbr. 82. gr. og 110. gr. um uppgjör á þannig breyttum seðlum. Eins og segir hér að framan má draga í efa hvort þessi réttur er virtur sé aðeins einn listi í framboði, sbr. 3. mgr. 114. gr. Þetta mætti áréttta í lögnum.
5. Rök: Að lokum má nefna þau lýðræðisrök að kjósendur ættu ávallt að hafa rétt á að tjá vilja sinn, líka þegar aðeins einn listi er í framboði. Í kosningum um einn lista geta kjósendur lýst skoðun sinni með ýmsu móti: Með því að taka þátt og greiða þessum eina lista atkvæði eða að lýsa yfir andstöðu við listann með því að taka þátt í kosningunni en skila auðu eða með öðrum hætti ógildu atkvæði, nú eða með því að sitja heima.

III. Ákvæði í lögum um kosningar til sveitarstjórna.

29. gr. laga nr. 5/1998 um kosningar til sveitarstjórna hljóðar svo:

9. *Tilvitnun:* Nú kemur aðeins fram einn framboðslisti og skal þá yfirkjörstjórn framlengja framboðsfrest um tvo sólarhringa. Komi ekki fram nýr framboðslisti áður en þeim fresti lýkur verður framkominn framboðslisti sjálfkjörinn.

Þetta ákvæði tekur á sama vanda og þeim sem fjallað er um í 51. gr. gildandi þingkosningalaga, þ.e.a.s. hvað gera skuli sé að lokum einungis einn listi í boði. En viðbrögðin hér eru öfug: Listinn skal vera sjálfkjörinn.

Aftur á móti segir í 58. gr. sömu laga að kjósandi megi breyta röð nafna á þeim lista er hann kys og strika út nöfn. En hann er sviptur þessum rétti ef aðeins einn listi er boðinn fram.

Upphaf listakjörs í almennum kosningum má rekja til laga nr. 39/1903 um leynilegar kosningar og hlutfallskosningar til bæjarstjórna í kaupstöðum.⁶ Ekki er þar tekið á því hvað gera skal ef aðeins einn listi er í boði.

Ákvæði 29. gr. gildandi laga brýtur í bág við 4. og 5. rökinn sem færð eru hér á undan og verða þau því endurtekin að breyttu breytanda og þá með tilvísun í löginn um kosningar til sveitarstjórna:

⁶ Í nefndarálitni með frv. til þessara laga er sett upp dæmi, en þar er reiknivilla!

6. Rök: Nauðsynlegt er að efna til kosninga til sveitarstjórna þó svo að aðeins einn listi sé í framboði til þess að kjósendur eigi kost á að nýta sér þann rétt að breyta röð frambjóðenda, sbr. 2. og 3. mgr. 58. gr. svo og 86. gr. um uppgjör á þannig breyttum seðlum. Fróðlegt væri að vita hvernig dómstólar tækju á því ef kjósandi kærði það með vísun til 58. gr. að fá ekki að umraða nöfnum á lista – þótt aðeins einn listi hafi verið í boði – vegna ákvæðis 29. gr.⁷
7. Rök: Benda má á þau lýðræðisrök að kjósendur ættu ávallt að hafa rétt á að tjá vilja sinn, líka þegar aðeins einn listi er í framboði. Í kosningum um einn lista geta kjósendur lýst skoðun sinni með ýmsu móti: Með því að taka þátt og greiða þessum eina lista atkvæði eða að lýsa yfir andstöðu við listann með því að taka þátt í kosningunni en skila auðu eða með öðrum hætti ógildu atkvæði, nú eða með því að sitja heima. Hvað með forsetakjör?

Í lögum um kjör forseta Íslands, lögum nr. 36/1945 segir í 12. gr.

10. Tilvitnun: Nú hefur aðeins einn maður verið í kjöri til forsetaembættisins, og er hann þá rétt kjörinn forseti Íslands án atkvæðagreiðslu, enda fullnægi hann kjörgengiskilyrðum. Gefur hæstiréttur út kjörbréf handa honum þegar að liðnum framboðsfresti.

Hér er engin tæknileg eða lagaleg ástæða til þess að kosning fari fram um einn frambjóðanda. Á hinn bóginn má færa fram 5. rökinn, þau um æskilegan lýðræðislegan rétt kjósenda til að tjá sig um forsetaefnið.

IV. Hvað ef enginn listi er í kjöri?

Um þetta viðfangsefni virðist eingöngu fjallað í lögum um kosningar til sveitarstjórna en í 20. gr. laga nr. 5/1998 segir þar um:

11. Tilvitnun: 1. mgr. Í sveitarfélögum skal almennt kjósa bundinni hlutfallskosningu. [Listakjör.]
2. mgr. Nú kemur enginn framboðslisti fram áður en framboðsfresti lýkur eða svo fá nöfn eru á framboðslistum að sveitarstjórn verður ekki fullskipuð í bundinni kosningu og skal þá kosning verða óbundin. [Persónukjör.]

Hvernig ætti að taka á þeim ólíklegu aðstæðum að enginn listi sé í boði í kjördæmi eða enginn gefi kost á sér til forsetakjörs er því enn óráðið.

V. Niðurstaða

Halda ber í það ákvæði í 51. gr. gildandi laga um kosningar til Alþingis, l. nr. 254/2000, að kosning skuli fara fram enda þótt aðeins einn listi sé í boði.

Jafnframt taki slíkt ákvæði til sveitarstjórnakosninga og kjörs forseta Íslands.

⁷ Til gamans má geta þess að á þetta hefði t.d. getað reynt í Bessastaðahreppi í kosningum 1982. Þar hafði áður tíðkast óbundin persónukosning. Ungur reiður maður hafði á almennum borgarafundi gefið kost á sér sem einstaklingur, einkum með það sem baráttumál að ekki yrðu sett upp götuljós í hreppnum, heldur fengi stjórnuhimininn að njóta sín. En svo fór að fram kom listi nokkrum mínútum fyrir lok framboðsfrests. Þá var fyrri málsli. 29. gr. enn ekki kominn til sögunnar svo að listinn varð sjálfkjörinn. Þetta skyndiframboð mun hafa orðið til þess að einmitt þessu ákvæði um framlengingu framboðsfrests var bætt við. Þeim unga reiða kom kæruleiðin ekki í hug í það sinn.

Hvort þörf sé á að taka á því í lögum hvað gera skuli ef framboð skortir alfarið skal ósagt látið.