

Þorkell Helgason

PhD, fyrrv. prófessor

Strönd, 225 Garðabæ

Kt.: 021142-4259

Netfang: thorkellhelga@gmail.com

Sími: 893 0744

Vefsíða: <http://thorkellhelgason.is/>

München, 21. janúar 2019

Til starfshóps um endurskoðun kosningalaga 2018-2019

Ég, undirritaður hef verið viðriðinn kosningalagamál, það viðfangsefni sem starfshópurinn fjallar um, allt frá árinu 1982; fyrst sem stærðfræðilegur ráðgjafi við endurskoðun ákvæða um kosningar til Alþingis, bæði á árabílinu 1982-87 og aftur um og fyrir s.l. aldamót. Jafnframt hef ég liðsinnt landskjörstjórn við úthlutun þingsæta í öllum kosningum frá og með þeim árið 1987 til og með þeirra 2013.

Í ljósi þessarar reynslu leyfi ég mér að tjá mig um viðfangsefni starfshópsins, en viðurkenni um leið að ég hef ekki haft tök á að sökkva mér niður í erindi og gögn starfshópsins sem skyldi og mun því einungis stikla á stóru.¹

Fyrst af öllu vil ég fagna þeirri miklu og vönduðu vinnu sem birtist í skýrslunni sem þar til gerður vinnuhópur skilaði af sér 10. ágúst 2016 og endurspegladist síðan í lagafrumvarpi á 145. löggjafarþingi.

Í skýrslunni og frumvarpinu sýnist mér flest, ef ekki allt, vera mjög til bóta. Sérstaklega fagna ég eftirfarandi atriðum sem ég hafði líka bent á e.k. kveðjubréfi mínu til landskjörstjórnar 6. maí 2013 og ég vísa til í 1. veffylgiskjali. Vikið er að þessu bréfi í skýrslu vinnuhópsins.

Tillögur vinnuhópsins sem tekið skal sérstaklega undir:

- *Landskjörstjórn fái aukið yfirstjórnar- og samræmingarhlutverk.* Eða eins og ég lagði til í fyrrgreindu bréfi mínu: „að styrkja stöðu landskjörstjórnar og koma húsbónda-valdinu á eina hönd, hjá landskjörstjórn.“ Þetta er afar mikilvægt, en reynsla mín er sú að bagalegt misræmi hafi verið í störfum einstakra kjörstjórna og yfirkjörstjórna.
- *Framboðslistar liggja fyrir við upphaf utankjörfundaratkvæðagreiðslu.* Reynslan víða í grannlöndum okkar (t.d. í hinum þýskumælandi heimi) er sú, að æ fleiri kjósa utan kjörfundar með einum eða öðrum hætti. Fólk er nú á ferð og flugi sem var ekki þegar núverandi fyrirkomulag kosninga var að mótast á Íslandi fyrir öld eða svo. Því er brýnt að þess sé kostur að kjósa víðar í tíma og rúmi en aðeins á kjörfundi. Spyrja má hvort ekki megi ganga enn lengra en vinnuhópurinn leggur til og hafa utankjörfundaratkvæðagreiðslu í gildi þess að kjördagar séu nokkrar vikur. T.d. finnst mér, sem bý mikið erlendis, vafstursamt að þurfa sjálfur að koma kjörseðli í póst. Er til of mikils

¹ Fylgiskjöl með skýrslu vinnuhópsins er ekki að finna í þeirri pdf-útgáfu hennar sem vefsíða starfshópsins vísar til, en sú gerð er dagsett 17. ágúst 2016. Aftur á móti finnast drög að skýrslunni við leit á veraldarvefnum, dags. 27. júní 2016, og þá með fylgiskjöllum. Ég geng ég út frá því að þau haldi gildi sínu.

mælst að (kjör)ræðismenn annist þetta að einhverju eða öllu leyti? Að lágmarki að frammi lægju þar til gerð árituð umslög. Ég kem aftur að þessu atriði þegar ég fjalla um það sem mér þykir skorta á í tillögnum.

- *Rafræn kjörskrá og miðlæg vinnsla hennar.* Slík kjörskrá ætti að gera það kleift að kjósendur geti kosið hvar sem er, ef svo stendur á, en ekki endilega í sinni kjördeild.

Til viðbótar eru tvö atriði sem starfshópnum er sérstaklega falið að fjalla um:

- *Einn lagabálkur um allar kosningar og þjóðaratkvæðagreiðslur.* Vinnuhópurinn virðist vera sama sinnis, en telur þetta of viðamikili verkefni og kalla jafnframt á stjórnarskrárbreytingar. Það er fagnaðarefni að starfshópnum er falið að huga betur að þessu. Hægt er að benda á mistök sem orðið hafa vegna skiptingar málaflokksins í aðskilda lagabálka. Við síðustu meginbreytingar á þingkosningalögum, árið 2000, voru áhrif breytinga kjósenda á röð frambjóðenda aukin verulega. En það láðist að gera tilsvarendi breytingar á lögum um kosningar til sveitarstjórna. Nú er sá mjói vísir sem er að persónukjöri í þingkosningum enn grenni í sveitarstjórnarkosningum; öfugt við það sem tíðkast víðast hvar í löndunum í kringum okkur.
- *Bréfkosningar eða rafrænar kosningar.* Hér að framan hef ég rætt um mikilvægi þess að gera fólki auðveldara og ákjósanlegra að kjósa. Í þessu skyni er víða rúm heimild til bréfkosninga; að fá fullgildan kjörseðil sendan heim, sem síðan má skila í pósti í þar til gerðu árituðu umslagi (og það án frímerkis!). Í Þýskalandi er svo komið að nær þriðja hvert atkvæði skilar sér bréfleiddis. Í Sviss hefur þróunin í þessa átt gengið enn lengra: Sagt er að þar greiði um 80% kjósenda atkvæði bréflaga. Þá er víða rætt um rafrænar kosningar enda þótt eðlilegt hik sé á innleiðingu þeirra. Aftur er það lofsvert að starfshópnum er falið í erindisbréfi að íhuga rafrænar kosningar sérstaklega.

Þá vil ég benda á nokkur atriði, sem ég hef fjallað um í fyrrgreindu bréfi, eða í ræðu og riti, enda þótt sum þeirra kunna að vera utan uppálagðs viðfangsefnis vinnu- og starfshópsins.

Frekari, æskilegar breytingar:

- *Úrskurðarvald um gildi kosninga og um kjörgengi þingmanna.* Nú liggur valdið hjá hinu nýkjörna þingi sjálfu. Það dæmir sjálft í eigin „sök“. Komið hefur fyrir að þetta sjálfdæmi hafi verið misnotað, t.d. þannig að nýkjörinn þingmaður hafi sjálfur úrskurðað sig hæfan. Benda má „Hannibalsmálið“, sem ég kalla svo og hef fjallað um vefsíðu minni; sjá 2. veffylgiskjal. Spyrja má hvort Stjórnlagabíngið sáluga hefði ekki fengið að sinna verkefni sínu ef hliðstætt ákvæði hefði verið í lögum um kosninguna til þess! Sagt kann að vera að það sé ekki aðeins á Íslandi að nýkjörrið þjóðþing úrskurði um eigið gildi, en það er óþarfi að apa rökleysu eftir öðrum.
- *Endurskoða allt gagnaflæði og gagnvinnslu* við gerð kjörskráa, í framboðsmálum og ekki síst við talningu atkvæða og fella saman í eitt kerfi. Á þetta benti ég í margnefndu bréfi mínu og þá að fenginni reynslu. Vera má að þetta horfi til bóta með auknu hlutverki og valdi landskjörstjórnar, en huga mætti að því að renna stöðum undir bætt fyrirkomulag með lagaákvæði.
- *Framsetning og birting úrslita úr kosningum og þjóðaratkvæðagreiðslum.* Nú er það svo að opinber skjöl um úrslit þingkosninga má finna á a.m.k. fjórum stöðum: Fyrst hjá landskjörstjórn, þá eftir breytingar kjörbréfanefndar (en þó hvergi almennilega aðgengilegt), síðan hjá Hagstofu og þar bæði í gagnvirku töfluverki og í útgefnum kosningaskýrslum. Og að lokum í handbók Alþingis. Oftar en ekki er misræmi þarna á

milli; ekki þannig að vafi þurfi að leika á því hvernig atkvæði féllu að lokum – ef vel er gáð. Misræmið birtist aftur á móti í upplýsingum um kjósendur á kjörskrá svo og í uppsetningu á viðkomandi töfluverki, nokkuð sem getur leitt til misskilnings. Samræming á þessu sviði ætti alfarið að vera hjá landskjörstjórn. Er henni tryggt nægilegt boðvald í því skyni?

- *Þjóðaratkvæðagreiðsla þegar margs er spurt.* Hér er um að ræða sértílik þess sem er nefnt hér næst á undan en kallar á sérstaka umfjöllun. Þjóðaratkvæðagreiðsla fór fram 20. október 2012 þar sem kjósendur voru beðnir að taka til afstöðu til sex spurninga um breytingar á stjórnarskrá. Eins og vænta mátti hirtu ekki allir kjósendur um að svara öllum spurningunum. Þar sem þetta var fyrsta fjölþætta þjóðaratkvæðagreiðslan vafðist það fyrir landskjörstjórn og Hagstofu hvernig telja bæri ógild atkvæði. Því var – að mínu mati – ekki farið rétt með það hvernig atkvæði skiptust hlutfallslega í já- og nei-atkvæði, sem náðu þá ekki samanlagt 100 prósentum. Þessi framsetning hefur æ síðan verið þrætuepli þegar tekist er á um niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar. Ég hef skrifað um það hvernig taka skuli á þessu á vefsíðu minni; sjá 3. veffylgiskjal. Koma þarf í veg fyrir óþarfan ágreining af þessum toga með skýrum fyrirmælum. Aftur er hér hlutverk handa landskjörstjórn, hugsanlega með stuðningi í lögum.

Ennfremur leyfi ég mér að koma á framfæri ábendingum, sem ég veit fullvel að eru utan verksviðs þess endurskoðunarhóps sem nú er að störfum. Hér er ekki verið að ýja að neinni kollsteypu kosningakerfisins; fremur er um tæknilegar endurbætur að ræða, þó með pólitísku ívafi. Þetta eru atriði sem liggja mér á hjarta, en hér er vettvangur til að halda þeim til haga til síðara brúks.

Ábendingar um tvö viðameiri atriði:

- *Úthlutun jöfnunarsæta o.fl.* Jöfnunarsæti eru orðin of fá í íslenska þiingkosningakerfinu til að tryggja megi jöfnuð á milli flokka, sem mér virðist hafa verið aðalkeppikeflið allt frá því að uppþótarsæti – síðar jöfnunarsæti – voru tekin upp 1934. Jöfnuður hefur ekki náðst í síðustu þrennum kosningum og stjórnarmeirihluti meira að segja byggst á (hlutfallslega) ójafnri skiptingu þingsæta. Miða ég þá við sætaskiptingu með d'Hondts-reglu, þeirri sem gildir hér. Á þessum ójöfnuði þarf að taka og um leið að bæta þá aðferð sem notuð er við útdeilingu jöfnunarsæta til einstakra lista flokkanna. Það má jafnvel búa þannig um að hugtökin kjördæmissæti og jöfnunarsæti renni saman í eitt. Um þetta má lesa í allítarlegri grein eftir mig; sjá 4. veffylgiskjal. Í því samhengi hef ég líka fjallað um fyrirkomulag á þröskuldum, sjá 5. veffylgiskjal.
- *Kosningabandalög.* Stjórn málasamtökum er – skv. gildandi lögum – heimilt að bera fram fleiri en einn lista í sama kjördæmi. Þetta mætti – og að mínu mati ætti – að útvíkka þannig að svigrúm sé til að mynda raunveruleg kosningabandalög. Ekki þyrfti að breyta miklu í kosningalögum. Einkum þarf að rýmka um það ákvæði hvernig listar eru auðkenndir; sbr. 2. mgr. 43. gr. kosningalaganna. Ég hef einatt fengið fyrirspurnir frá framboðum, einkum nýjum, um slíkt fyrirkomulag en það hefur steytt á því ákvæði að ekki megi auðkenna sameiginlega lista með öðru en A, AA... o.s.frv. Sjá aftur stutta umfjöllun í 2. veffylgiskjali. Frá almennu lýðræðislegu sjónarmiði er æskilegt að kjósendur hafi eitthvert hugboð um hvaða samtök eða flokkar kynnu að vilja starfa saman að kosningum loknum. Sums staðar er bandalögum jafnvel hyglað við úthlutun sæta til að kalla fram skýrar línur. Svo væri líka í nokkrum mæli raunin í

hinu íslenska úthlutunarkerfi, að öllu öðru óbreyttu. Þar er jöfnunarsætum skipt á grundvelli heildarfylgis allra þeirra lista sem að hverjum flokki standa. Svo lengi sem úthlutunin byggist á d'Hondts-reglu fengi kosningabandalag a.m.k. ekki færri sæti en flokkar þess fengu samanlagt ef þeir væru hver fyrir sig; jafnvel fleiri. Á Ítalíu var fyrirkomulaginu meira að segja þannig háttáð á tíunda áratugnum að flokkarnir voru tilkvaddir að steypa sér saman í sitt hvort bandalagið til að eiga kost á þingmeirihluta. Kjósendur vissu þannig að aðeins væri um tvo ríkisstjórnarmöguleika að ræða.

Ég leyfi mér að lokum að benda starfshópnum og öðrum málsaðilum á að hópur áhugamanna hefur verið að þróa hugbúnað til að auðvelda prófun á hugmyndum um endurbætt kosningafyrirkomulag; sjá „Kosningafræðaklúbburinn“ á fésbókinni og tæknilega umfjöllun mína í 6. veffylgiskjali.

Ég vil ljúka ábendingum með því að hvetja starfshópinn til dáða, nú þegar lýðræði á í vök að verjast víða um heim. Hvatningu minni til stuðnings vitna ég í hinn spænska hugsuð José Ortega y Gasset (1883-1955):

*„Heill lýðræðisríkja, hverrar gerðar eða máttar sem þau eru,
hvilir á lítilfjörlegu tæknilegu atriði: Fyrirkomulagi kosninga.
Allt annað er aukaatriði.“*

Virðingarfyllst,
(sign. Þorkell Helgason)

Veffylgiskjöl

1. Lok á ráðgjafarstarfi fyrir landskjörstjórn 2013, vísað í bréf til landskjörstjórnar dags. 6. maí 2013: <http://thorkellhelgason.is/?p=2751>.
2. Um fjöllistaframboð: Hannibalsmálið í kosningunum 1967, birt 31. mars 2013: <http://thorkellhelgason.is/?p=1893>.
3. Um útreikning á atkvæðahlutföllum í þjóðaratkvæðagreiðslum, en þar er birt minnisblað til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis, dags. 11. nóv. 2014: <http://thorkellhelgason.is/?tag=thjodaratkvaedagreisla-2012>.
4. Umbætur á ákvæðum um úthlutun þingsæta, birt 2014 í hausthefti vefritsins *Stjórnsmál og stjórnsýsla*: http://www.irpa.is/article/view/1622/pdf_356.
5. Þröskuldur með sveigjanleika, birt 8. okt. 2018: <http://thorkellhelgason.is/?p=2702>.
6. Um bestu aðferðir við úthlutun þingsæta, tilvísun í fyrirlestur haldinn við Tækniháskólann í München 14. jan. 2019: <http://thorkellhelgason.is/?p=2740>.

PS:

Í samantekt á tillögum vinnuhópsins, efst á bls. 18 stendur „Að ákvæði 100. og 101. gr. verði breytt að öðru leyti en því ...“ Hér vantar lítið „ó“ framan við „breytt“; sbr. lið 5.7.7.3. Þessi ritvilla getur villt lesendum sýn.

Í fylgiskjali 13 með fyrrgreindum drögum að skýrslu vinnuhópsins er í frásögn af kosningalagbreytingu 1903 sagt að lögin mæli svo fyrir um að kjósandi skuli gera „koss *innan* í hringinn“. Hvort ritvillan varð til 1903 eða 2016 sést ekki af samhenginu. Eigi eldra ártalið við hefði þetta getað glatt Sigmund Freud sáluga.