Skagafjörður
Ráðhúsinu, Skagfirðingabraut 21 • 550 Sauðárkróki • S: 455 6000 • Netf.: skagafjordur@skagafjordur.is • Kt.: 5506982349

Alþingi
Kirkjustræti
150 Reykjavík

Skagafjörður, 29. október 2020
nr. erindis 2010193 SIS

Á 937. fundi byggðarráðs Sveitarfélagsins Skagafjarðar þann 28. október 2020 var tekið fyrir neðangreint erindi.

Umsagnarbeiðni; frumvarp til laga vegna breytinga á kosningalögum til Alþingis

Svofelld bókun var gerð:

Lagður fram tölvupóstur dagsettur 20. október 2020, þar sem stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis sendir til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis,nr. 24/2000 (jöfnun atkvæðavægis), 27. mál. Umsagnarfrestur til og með 3. nóvember 2020.
Byggðarráð Sveitarfélagsins Skagafjarðar fagnar öllum málefnalegum og góðum tillögum til að bæta og efla íslenska stjórnskipan. Þegar lagðar eru fram tillögur um jöfnun atkvæðavægis er jafnframt nauðsynlegt að líta til mögulegra breytinga á kjördæmaskipan landsins, samskipta kjósenda við þingmenn og þess að tryggja að sjónarmiða sem flestra byggða landsins gæti hjá kjörnum fulltrúum á Alþingi. Byggðarráð leggur ríka áherslu á að samhliða slíkum tillögum verði lagðar fram og ræddar tillögur um aukna valddreifingu og tilfærslu stjórnsýslu, ráðuneyta og stofnana frá einum miðlægum punkti á suðvesturhorninu til byggðarlaga vítt og breytt um landið.

Þessi afgreiðsla byggðarráðs tilkynnist hér með.

Virðingarfyllst,
f.h. byggðarráðs Sveitarfélagsins Skagafjarðar

Sigfús Ingi Sigfússon
sveitarstjóri

Skagafjörður
Sveitarstjóri

MANNRÉTTINDASKRIFSTOFA ÍSLANDS
ICELANDIC HUMAN RIGHTS CENTRE

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 10. nóvember 2020.

Efni: Umsögn Mannréttindaskrifstofu Íslands um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis (jafnt vægi atkvæða), þskj. 27, 27. mál.

Mannréttindaskrifstofu Íslands hefur borist framangreint frumvarp til umsagnar. Styður skrifstofan frumvarpið og vísar í orð greinargerðar með því varðandi reglur Nefndar Evrópuráðsins um lýðræði með lögum (Feneyjanefndarinnar) um góða starfshætti í kosningamálum (e. Code of Good Practice in Electoral Matters 2002). Í þeim reglum kemur fram að tryggja skuli sem jafnast vægi atkvæða; að misvægi atkvæða fari almennt ekki yfir 10% og alls ekki yfir 15% nema við sérstakar aðstæður.

Minnir skrifstofan jafnframt á svokallað Kaupmannahafnarskjal, sem samþykkt var árið 1990 að tilstuðlan Ráðstefnunnar um Öryggi og Samvinnu í Evrópu. Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE) sér nú um framkvæmd skjalsins og í þremur skýrslum stofnunarinnar um skoðun framkvæmdar kosninga á Íslandi á árunum 2009, 2013 og 2017, er bent á að misvægi atkvæða brjóti í bága við ákvæði 5.10 í Kaupmannahafnarskjalinu þar sem segir að kosningakerfi verði að virða grundvallarmannréttindi og lagalegan heilleika. Benda skýrslurnar á að jafnræðisregla 65. gr. stjórnarskrár sé brotin með ójöfnu vægi atkvæða. Íslensk stjórnvöld hafa brugðist við þessum ábendingum að einhverju leyti.

Með vísan til þess er að framan greinir verður að telja að ójafnt vægi atkvæða brjóti gegn jafnræðisreglum alþjóðlegra mannréttindasamninga og -yfirlýsinga sem Ísland er aðili að.

Virðingarfyllst,

f.h. Mannréttindaskrifstofu Íslands

Margrét Steinarsdóttir

Margrét Steinarsdóttir, framkvæmdastjóri

Túngata 14, 1. hæð – 101 Reykjavik - Iceland
Símar/Phone + 354 552 27 20
Netfang/ E-mail: info@humanrights.is

Reykjavík, 3. nóvember 2020
R20100199
175

Alþingi - nefndasvið

Umsögn Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingar á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000 (jöfnun atkvæðavægis), 27. mál.

F. h. Reykjavíkurborg er þakkað fyrir tækifærið að koma á framfæri sjónarmiðum sínum gagnvart frumvarpi um breytingar á á lögum um kosninga til Alþingis. Reykjavíkurborg fagnar frumvarpinu og tekur undir þau sjónarmið sem birtast í greinargerð með frumvarpinu . Jöfnun á atkvæðisrétti landsmanna er mikilvægt lýðræðis- og mannréttindamál og hefur Reykjavíkurborg áður hvatt til jöfnun atkvæðisréttar sjá meðfylgjandi gögn um fyrri samþykktir borgarráðs og borgarstjórnar.

Reykjavíkurborg óskar jafnframt eftir því að við áframhaldandi vinnslu málsins verði íbúafjöldi kjördæmanna skoðaður og tekin verði afstaða til þess hvort ástæða sé til að miða fjölda þingsæta í hverju kjördæmi frekar við íbúaskrá en kjörskrá, enda hafa íbúar hag af því að eiga fulltrúa á Alþingi óháð því hvort þeir hafi kosningarétt. Ef miðað er við íbúafjölda í stað fjölda á kjörskrá hefur það einnig áhrif þegar litið er til hlutfalls atkvæða á bakvið hvert þingsæti.

Virðingarfyllst

Helga Björk Laxdal
skrifstofustjóri borgarstjórnar

Hjálagt:
Samþykktir borgarráðs og borgarstjórnar vegna frumvarps til stjórnskipunarlaga og tillögu að þingsályktun um byggðaþróun.

Borgarstjórinn í Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 125/2122
Dagur 25. 4. 2000

Reykjavík 25. apríl 2000
Tilvísun: 99020021
072GE/kn

Alsherjarnefnd Alþingis
Þorgerður K. Gunnarsdóttir, formaður
Alþingi
150 Reykjavík

Frumvarp til stjórnskipunarlaga

Á fundi borgarráðs í dag var gerð svohljóðandi samþykkt vegna frumvarps til stjórnskipunarlaga:

> Í samþykkt borgarráðs frá 26. janúar 1999 voru gerðar athugasemdir við tiltekna þætti frumvarps til stjórnskipunarlaga og fyrirliggjandi tillögur um breytta kjördæmaskiptingu. Með bréfi dags. s.d. var þeim athugasemdum komið á framfæri við sérnefnd um stjórnskipunarlög.
> Borgarráð telur miður að Alþingi hafi ekki orðið við ósk Reykjavíkurborgar um viðræður um málið og vísar til fyrri athugasemda sinna sem beindust að:
>
> 1. misvægi atkvæða,
> 2. því að tryggt verði að Kjalarnes verði hluti af kjördæmi Reykjavíkur, og
> 3. fyrirætlunum um að Reykjavík verði skipt í tvö kjördæmi.

Þetta tilkynnist hér með.

Meðfylgjandi er ljósrit af samþykkt borgarráðs 26. janúar 1999 ásamt greinargerð.

Hjörleifur B. Kvaran
e.u.

Reykjavík, 26. janúar 1999
GE/kn

Sérnefnd um stjórnskipunarlög
Þórshamri v/Templarasund
101 Reykjavík

Á fundi borgarráðs í dag var lagt fram bréf Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 29. f.m. ásamt umsögn sambandsins um frumvarp til stjórnskipunarlaga og tillögu að þingsályktun um byggðaþróun.

Borgarráð gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarp til stjórnskipunarlaga:

> Með frumvarpinu er mikilvægt skref stigið í þá átt að draga úr því misvægi atkvæða sem ríkir í dag. Enn er sá munur sem frumvarpið gerir ráð fyrir of mikill.
>
> Tekið er undir þau sjónarmið að hægt verði að gera breytingar á kosningakerfinu án þess að til breytinga á stjórnarskrá þurfi að koma í hvert sinn.
>
> Athugasemd er gerð við þær fyrirætlanir sem fram koma í greinargerð með frumvarpinu um að Reykjavík verði skipt upp í tvö kjördæmi. Óskað er eftir viðræðum við fulltrúa Alþingis um þennan þátt málsins.
>
> Minnt er á mikilvægi þess að sá hluti Reykjavíkur sem áður var Kjalarneshreppur verði hluti af kjördæminu Reykjavík.

Greinargerð fylgir í ljósriti.

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir

Greinargerð:

Tilgangur frumvarpsins er að gera kosningakerfi það sem mælt er fyrir um í stjórnarskránni, í senn sveigjanlegra og varanlegra. Því er gert ráð fyrir að í stað rækilegra ákvæða um kjördæmamörk og úthlutun þingsæta komi almennari ákvæði um megindrætti í kjördæmaskipun landsins og tilhögun kosninga til Alþingis. Almenna löggjafanum er síðan falin frekari útfærsla í lögum.

Reykjavíkurborg getur tekið undir það, sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu, að æskilegt sé að hægt verði að gera breytingar á kosningakerfinu án þess að til breytinga á stjórnarskránni þurfi að koma í hvert sinn.

Reykjavíkurborg leggur áherslu á að þótt með frumvarpinu sé dregið verulega úr því misvægi atkvæða sem ríkir í dag, sé ekki gengið nógu langt í þeirri leiðréttingu, þar sem í frumvarpinu er gert ráð fyrir að hámarksmisvægi megi vera 1:2. Sá munur er of mikill. Jafnframt er ítrekuð áskorun til Alþingis, samþykkt í borgarstjórn 5. nóvember s.l. með 15 samhljóða atkv. svohljóðandi:

> Borgarstjórn Reykjavíkur skorar á Alþingi að samþykkja á yfirstandandi þingi breytingar á stjórnarskrá, sem fela í sér að atkvæðisréttur landsmanna verði jafnaður. Um er að ræða eitt brýnasta réttindamál meirihluta landsmanna og borgarstjórn telur óviðunandi að því verði enn slegið á frest. Fyrirliggjandi tillögur nefndar um breytingu á kjördæmaskipan kveða á um að verulega verði dregið úr misvægi atkvæða eftir búsetu. Borgarstjórn telur afar brýnt að breytingar nái fram að ganga á yfirstandandi þingi þannig að kosið verði eftir nýjum lögum eigi síðar en árið 2003.

Reykjavíkurborg gerir athugasemdir við þær fyrirætlanir sem fram koma í greinargerð með frumvarpinu, sbr. einnig fskj. I með frumvarpinu, um að Reykjavík verði skipt upp í tvö kjördæmi. Ekki verður komið auga á að nein sérstök rök liggi á bak við þá tilhögun önnur en þau, að óheppilegt sé að eitt kjördæmi sé mikið stærra en önnur. Slík sjónarmið geta ekki réttlætt þá fyrirætlan að kljúfa Reykjavík í fleiri kjördæmi, eitt sveitarfélaga með því óhagræði sem því fylgir. Má í því sambandi benda á að Reykjavíkurborg er í örum vexti og er sá vöxtur nær allur í norður- og austurátt. Því er fyrirsjáanlegt að kjördæmamörkin myndu stöðugt færast. Þá er líka ljóst að íbúasamsetning þessara tveggja kjördæma myndi vera ólík sem og þarfir íbúanna, þar sem öll uppbygging á sér stað í austurhlutanum en vestari hlutinn er aftur á móti með eldri og grónari hverfum.
Af hálfu Reykjavíkurborgar er áskilinn réttur til frekari viðræðna um málið í tengslum við væntanlegar breytingar á lögum um kosningar til Alþingis.

Borgarstjórinn í Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. 126/2099
komudagur 27.4.2001

Reykjavík, 24. apríl, 2001
R01040072
070
GE/is

Allsherjarnefnd Alþingis
Hildur Njarðvík, nefndarritari
Alþingi
150 Reykjavík

Breytt mörk kjördæmisins

Á fundi borgarráðs í dag var lögð fram umsögn borgarlögmanns frá 18. þ.m. varðandi frumvarp til laga um breytingu kjördæma.

Borgarráð samþykkti umsögnina, sem fylgir í ljósriti.

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir

Afrit:
Borgarlögmaður

REYKJAVÍKURBORG
BORGARLÖGMAÐUR

31

Reykjavík, 18. apríl, 2001
R01040072
070
HBK/jb

Til borgarráðs

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu kjördæma

Óskað hefur verið umsagnar Reykjavíkurborgar um frumvarp til laga um breytingu á mörkum Suðvesturkjördæmis og Reykjavíkurkjördæma suður og norður.

Frumvarp þetta er flutt í kjölfar samnings Reykjavíkurborgar og Mosfellsbæjar, dag. 28. febrúar s.l., um breytingu á staðarmörkum sveitarfélaganna í suðurhlíðum Úlfarsfells. Félagsmálaráðherra staðfesti samning sveitarfélaganna 30. mars s.l. Nauðsynlegt er að breyta mörkum sveitarfélaganna með lögum, þar sem jafnframt er verið að breyta kjördæmamörkum en þeim verður ekki breytt nema með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi, sbr. 2. mgr. 129. gr. laga nr. 24/2000 um kosningar til Alþingis.

Lagt er til að borgarráð mæli með samþykkt frumvarpsins og beini því til Alþingis að það verði samþykkt á yfirstandandi þingi, þar sem ýmis ákvæði samnings Reykjavíkurborgar og Mosfellsbæjar eru háð samþykkt frumvarpsins.

Hjörleifur B. Kvaran

Hjörleifur B. Kvaran

AFRIT

Borgarstjórinn í Reykjavík

Alþingi
Erindi nr. Þ 123/931
komudagur 5.2.'99

Reykjavík, 26. janúar 1999
GE/kn

Sérnefnd um stjórnskipunarlög
Þórshamri v/Templarasund
101 Reykjavík

Á fundi borgarráðs í dag var lagt fram bréf Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 29. f.m. ásamt umsögn sambandsins um frumvarp til stjórnskipunarlaga og tillögu að þingsályktun um byggðaþróun.

Borgargarráð gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarp til stjórnskipunarlaga:

> Með frumvarpinu er mikilvægt skref stigið í þá átt að draga úr því misvægi atkvæða sem ríkir í dag. Enn er sá munur sem frumvarpið gerir ráð fyrir of mikill.
>
> Tekið er undir þau sjónarmið að hægt verði að gera breytingar á kosningakerfinu án þess að til breytinga á stjórnarskrá þurfi að koma í hvert sinn.
>
> Athugasemd er gerð við þær fyrirætlanir sem fram koma í greinargerð með frumvarpinu um að Reykjavík verði skipt upp í tvö kjördæmi. Óskað er eftir viðræðum við fulltrúa Alþingis um þennan þátt málsins.
>
> Minnt er á mikilvægi þess að sá hluti Reykjavíkur sem áður var Kjalarneshreppur verði hluti af kjördæminu Reykjavík.

Greinargerð fylgir í ljósriti.

Ingibjörg Sólrún Gísladóttir

Umsögn.

Lagt fram bréf Sambands íslenskra sveitarfélaga frá 29. f.m. ásamt umsögn sambandsins um frumvarp til stjórnskipunarlaga og tillögu að þingsályktun um byggðaþróun.

Borgarráð gerir eftirfarandi athugasemdir við frumvarp til stjórnskipunarlaga:

- Með frumvarpinu er mikilvægt skref stigið í þá átt að draga úr því misvægi atkvæða sem að ríkir í dag. Enn er sá munur sem frumvarpið gerir ráð fyrir of mikill.
- Tekið er undir þau sjónarmið að hægt verði að gera breytingar á kosningakerfinu án þess að til breytinga á stjórnarskrá þurfi að koma í hvert sinn.
- Athugasemd er gerð við þær fyrirætlanir sem fram koma í greinargerð með frumvarpinu að Reykjavík verði skipt upp í tvö kjördæmi. *Óskað er eftir viðræðum við fulltrúa Alþingis um þennan þátt málsins.*
- Minnt er á mikilvægi þess að sá hluti Reykjavíkur sem áður var Kjalarneshreppur verði hluti af kjördæminu Reykjavík.

Greinargerð:

Tilgangur frumvarpsins er að gera kosningakerfi það sem mælt er fyrir um í stjórnarskránni, í senn sveigjanlegra og varanlegra. Því er gert ráð fyrir að í stað rækilegra ákvæða um kjördæmamörk og úthlutun þingsæta komi almennari ákvæði um megindrætti í kjördæmaskipun landsins og tilhögun kosninga til Alþingis. Almenna löggjafanum er síðan falin frekari útfærsla í lögum.

Reykjavíkurborg getur tekið undir það, sem fram kemur í greinargerð með frumvarpinu, að æskilegt sé að hægt verði að gera breytingar á kosningakerfinu án þess að til breytinga á stjórnarskránni þurfi að koma í hvert sinn.

Reykjavíkurborg leggur áherslu á að þótt með frumvarpinu sé dregið verulega úr því misvægi atkvæða sem ríkir í dag, sé ekki gengið nógu langt í þeirri leiðréttingu, þar sem í frumvarpinu er gert ráð fyrir að hámarksmisvægi megi vera 1:2. Sá munur er of mikill. Jafnframt er ítrekuð áskorun til Alþingis, samþykkt í borgarstjórn 5. nóvember s.l. með 15 samhljóða atkv. svohljóðandi:

> Borgarstjórn Reykjavíkur skorar á Alþingi að samþykkja á yfirstandandi þingi breytingar á stjórnarskrá, sem fela í sér að atkvæðisréttur landsmanna verði jafnaður. Um er að ræða eitt brýnasta réttindamál meirihluta landsmanna og borgarstjórn telur óviðunandi að því verði enn slegið á frest. Fyrirliggjandi tillögur nefndar um breytingu á kjördæmaskipan kveða á um að verulega verði dregið úr misvægi atkvæða eftir búsetu. Borgarstjórn telur afar brýnt að breytingar nái fram að ganga á yfirstandandi þingi þannig að kosið verði eftir nýjum lögum eigi síðar en árið 2003.

Reykjavíkurborg gerir athugasemdir við þær fyrirætlanir sem fram koma í greinargerð með frumvarpinu, sbr. einnig fskj. I með frumvarpinu, um að Reykjavík verði skipt upp í tvö kjördæmi. Ekki verður komið auga á að nein sérstök efnisrök liggi á bak við þá tilhögun önnur en þau, að óheppilegt sé að eitt kjördæmi sé mikið stærra en önnur.

Borgarráð leggur áherslu á að hagsmunir Reykjavíkur í heild verði lagðir til grundvallar þegar löggjafinn er annars vegar. Hugsanleg skipting Reykjavíkur í tvö kjördæmi má ekki leiða til togstreitu eða hagsmunaátaka innan borgarinnar.

Borgarráð telur mikilvægt að fram fari viðræður milli borgaryfirvalda og Alþingis áður en gerðar verða breytingar á lögum um kosningar til Alþingis.

Viðauki: Þingstyrkur m.t.t.. íbúafjölda vs.fjölda á kjörskrá

Það að miða við íbúafjölda en ekki fjölda á kjörskrá hefur áhrif þegar litið er til hlutfalls á bakvið hvert þingsæti. Hlutfallslegur þingstyrkur suðurkjördæmis
er þannig ekki í jafnmiklu ósamræmi við fólksfjölda og ætla mætti, ósamræmið eykst hinsvegar á Norðurlandi.

Athugið að hlutföll miða við íbúafjöldaskrá Þjóðskrár 1. janúar 2020 og kjörskrá vegna forsetakosninga 2020. Hlutfall þingsæta er að jöfnunarþingmönnum undanskildum. Hlutföll eru ætluð til skýringa og eru ekki endanleg

	Hlutfall af kjörskrá	Hlutfall af íbúafjölda	Óbreytt hlutfall þingsæta án jöfnunarsæt	Óbreytt hlutfall þingsæta með jöfnunarsætum
Reykjavík N og S	36,03%	36,02%	33,33%	34,9%
Suðvestur	28,82%	27,98%	20,37%	20,6%
Suður	14,84%	16,11%	16,67%	15,9%
Norðvestur	8,53%	8,52%	12,96%	12,7%
Norðaustur	11,77%	11,35%	16,67%	15,9%

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

München, 8. nóvember 2020.
Endurskoðað 16. nóv. s.á.[1]

Til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis.

Umsögn

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000 (jöfnun atkvæðavægis), 27. mál. á 151. löggjafarþingi 2020–2021.

Með tölvuskeyti 21. okt. sl. var mér send beiðni nefndarinnar um umsögn um téð frumvarp; umsagnabeiðni nr. 11240. Mér er það ljúft og skylt að tjá mig um þetta mikilvæga viðfangsefni. Að vísu kysi ég meiri umþóttunartíma, enda málið vandmeðfarið. Því kann ég að þurfa að bæta einhverju við síðar. Jafnframt er ég reiðubúinn að svara nefndinni óski hún þess.

Umsögnin er í tveimur meginþáttum: Annars vegar umfjöllun um frv. sjálft og breytingar á því sem ganga þó mislangt og hins vegar reiknidæmi af ýmsu tagi til skýringar og áherslu.[2]

Meginniðurstaðan er sú að með frumvarpinu – eftir nokkrar lagfæringar – megi ná því sem að er stefnt, „jöfnun atkvæðavægis“. Um leið styrkir jöfnun atkvæðavægis annað meginmarkmið, það að ná hlutfallslegum jöfnuði milli flokka.

Frumvarpið og stjórnarskrá

Texti þessa frv. hljóðar svo:

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 9. gr. laganna:

a. Orðin „helmingi“ og „sbr. 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar“ í 1. málsl. falla brott.
b. 3. málsl. orðast svo: Fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi skal vera í sem fyllsta hlutfallslega samræmi við tölu kjósenda á kjörskrá.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Gagnlegt er að hafa til hliðsjónar þá gr. stjórnarskrárinnar sem vísað er í. Sú mgr. sem kemur við sögu í frv. er undirstrikuð:

---

[1] Þessi endurskoðun er gerð í kjölfar fundar með stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd þennan dag. Ekki er um neina efnisbreytingu að ræða, heldur er sumt skýrar orðað og rökstutt betur; allt í ljósi spurninga nefndarmanna. Auk þess hafa nokkrar ritvillur verið leiðréttar og stíllinn bættur á stöku stað.

[2] Pétur Ólafur Aðalgeirsson stærðfræðingur hefur aðstoðað mig við útreikninga, einkum þá sem byggjast á svonefndum „Kosningakerfahermi“ en hann er einn aðalhöfunda þessa hugbúnaðar.

31. gr. Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 1944 nr. 33 17. júní

Á Alþingi eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára.

Kjördæmi skulu vera fæst sex en flest sjö. Mörk þeirra skulu ákveðin í lögum, en þó er heimilt að fela landskjörstjórn að ákveða kjördæmamörk í Reykjavík og nágrenni.

Í hverju kjördæmi skulu vera minnst sex kjördæmissæti sem úthluta skal á grundvelli kosningaúrslita í kjördæminu. Fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi skal að öðru leyti ákveðinn í lögum, sbr. þó 5. mgr.

Öðrum þingsætum en kjördæmissætum skal ráðstafa í kjördæmi og úthluta þeim til jöfnunar milli stjórnmálasamtaka þannig að hver samtök fái þingmannatölu í sem fyllstu samræmi við heildaratkvæðatölu sína. Þau stjórnmálasamtök koma þó ein til álita við úthlutun jöfnunarsæta sem hlotið hafa minnst fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.

Ef kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum, eru eftir alþingiskosningar helmingi færri í einu kjördæmi en einhverju öðru kjördæmi skal landskjörstjórn breyta fjölda þingsæta í kjördæmum í því skyni að draga úr þeim mun. Setja skal nánari fyrirmæli um þetta í lög.

Breytingar á kjördæmamörkum og tilhögun á úthlutun þingsæta, sem fyrir er mælt í lögum, verða aðeins gerðar með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi.

Ábendingar um breytingar á frv.

Hér á eftir verða kynntar tillögur um lagfæringar og allt upp í útvíkkun á frv. í því skyni að tryggja það markmið sem að er stefnt: „Jöfnun atkvæðavægis“. Í kjölfarið koma frekari skýringar í texta og töflum.[3]

Í viðauka A eru þær tillagnanna sem skemmst og lengst ganga bornar saman við ákvæði gildandi laga svo og við frumvarpið sjálft.

Samandregnar eru ábendingarnar þessar. Innan sviga er vísað til nánari útfærslu:

1. Skerpa þarf orðalag frumvarpsins um breytingar á 1. mgr. 9. gr. laganna. (ÞH I)
2. Taka þarf af vafa um það hvernig þingsætum skuli skipt í heild og þar með breyta 2. mgr. 9. gr. (ÞH II)
3. Í kjölfarið þarf að samræma og einfalda orðlag 8. gr. (ÞH III)
4. Æskilegt væri að ganga lengra og gera niðurröðun jöfnunarsæta skv. 8. gr. sveigjanlega í samræmi við þær breytingar sem verða kunna á þingsætum í heild. (ÞH IV)
5. Bent er á við jöfnun atkvæðavægis yrðu þingsæti Suðvesturkjördæmis langflest. Kemur mjög til álita að skipta kjördæminu í tvennt og fjölga um leið jöfnunarsætum um tvö. (ÞH V)

Atriði 1, 2 og 3 eru eingöngu tæknilegs eðlis í því skyni að ná markmiðum frumvarpsins. Atriði 4 og einkum 5 ganga lengra.

[3] Ég bendi á skrif mín um þetta viðfangsefni, jöfnun atkvæðavægis, í I. kafla í grein í tímaritinu „Stjórnmál og stjórnsýsla“, vol. 10, no 2 (2014) undir heitinu http://thorkellhelgason.is/?p=2124, sjá http://www.irpa.is/article/view/1622/pdf_356. Þennan kafla má og finna sérstaklega á síðunni http://thorkellhelgason.is/?p=2124.

Ákvæði frumvarpsins um orðalag 1. mgr. 9. gr. laganna

Að breyttri 1. mgr. 9. gr. laganna skv. frumvarpinu er orðalag hennar þannig, og er þá það sem brott skal falla yfirstrikað en nýmælið, síðasti málsl., skáletraður:

Frv.: 1. mgr. 9. gr.

> Eftir hverjar alþingiskosningar skal landskjörstjórn reikna út hvort kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum skv. 2. mgr. 8. gr., séu ~~helmingi~~ færri í einu kjördæmi en kjósendur að baki hverju þingsæti í einhverju öðru kjördæmi, miðað við kjörskrá í nýafstöðnum kosningum~~, sbr. 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar~~. Ef svo er skal landskjörstjórn breyta fjölda kjördæmissæta í kjördæmum þannig að dregið verði úr þessum mun. ~~Sú breyting má þó aldrei verða meiri en þörf krefur hverju sinni til þess að fullnægja fyrirmælum þessa stjórnarskrárákvæðis.~~ *Fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi skal vera í sem fyllsta hlutfallslega samræmi við tölu kjósenda á kjörskrá.*

Þetta er vel skiljanlegt en má samt hártoga. Í fyrsta lagi er 1. málsl. nú orðinn innihaldslaus, og þar með sjálfgefinn, þar sem auðvitað er það ætíð svo að „kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, [… eru] færri í einu kjördæmi en kjósendur að baki hverju þingsæti í einhverju öðru kjördæmi […]“.[4] Þá má spyrja hvort ekki sé mótsögn milli þess sem segir í 2. málsl. að „dregið verði úr þessum mun“ og því sem síðan segir í hinum breytta 3. málsl. að ná skuli „fyllsta hlutfallslega samræmi“.

Hafandi þetta tvennt í huga mætti í senn stytta alla mgr. og hafa hana jafnframt afdráttarlausari, t.d. á eftirfarandi hátt og er þá reynt að halda sem mest í orðalag laganna og frumvarpsins. Hér er nýr texti sýndur með skáletri. Það sem brott fellur er ekki birt, læsileikans vegna:

ÞH I:

1. mgr. 9. gr.

> Eftir hverjar alþingiskosningar skal landskjörstjórn *ganga úr skugga um hvort tala þingsæta*, að meðtöldum jöfnunarsætum skv. 2. mgr. 8. gr., *sé í hverju kjördæmi í sem fyllstu hlutfallslegu samræmi við tölu kjósenda á kjörskrá* í nýafstöðnum kosningum. *Sé ekki svo* skal landskjörstjórn breyta *tölu* kjördæmissæta í kjördæmum þannig að *markmið þessarar greinar náist.* [5]

Samræming á 2. mgr. 9. gr. að breyttri 1. mgr.

Frumvarpið hróflar ekki við 2. mgr., en eftir breytingar á 1. mgr. er sú mgr. um margt komin á skjön við breytta 1. mgr. og gildir þá einu hvort breytingarnar eru skv. ákvæðum frv. eða að þeim breyttum eins og að framan greinir (ÞH I).

Óbreytt hljóðar málsgreinin svo:

2. mgr. 9. gr. óbreytt

> Við útreikning skv. 1. mgr. skal fyrst miða við fjölda þingsæta í kjördæmum skv. 1. mgr. 8. gr. Ef skilyrði 1. mgr. eru fyrir hendi skal færa eitt kjördæmissæti frá því kjördæmi sem hefur fæsta kjósendur að baki hverju þingsæti til þess kjördæmis sem hefur flesta kjósendur að baki hverju þingsæti. Að því loknu er fjöldi kjósenda að baki hverjum þingmanni reiknaður að nýju

---

[4] Nákvæmt samræmi verður því aðeins að kjörskrártölur séu í beinu hlutfalli við þingsætatölurnar, en líkur á því er nánast engar.

[5] Hér leyfi ég mér eina sérviskubreytingu, þá að nota orðið „tala“ í stað „fjölda“. Sá mikli málvöndunarmaður Baldur heitinn Jónsson dósent var mér innan handar við orðlag ákvæða um úthlutun þingsæta þegar frv. þar að lútandi var í smíðum á níunda áratugnum. Hann lagði ríka áherslu á að „fjöldi“ væri ekki magnorð, sbr. „fjöldi fólks“, en orðið „tala“ tæki af öll tvímæli. Þessu hef ég fylgt æ síðan, enda kemur „fjöldi“ hvergi við sögu í köflum kosningalaganna um úthlutun þingsæta, hvorki í þeim frá 1987 né heldur þeim núgildandi.

miðað við þessa breytingu og kjördæmissæti fært milli kjördæma svo oft sem þörf krefur þar til hlutfall kjósenda að baki hverju þingsæti fer hvergi yfir þau mörk sem koma fram í 1. mgr.

Spyrja má hvort þessi 2. mgr. 9. gr. dugi til þess að ná „fyllstu hlutfallslegu samræmi“. Svo er ekki þar sem með henni er einungis jafnað á milli útjaðranna, þeirra kjördæma þar sem atkvæði að baki þingsæta eru fæst og flest. En þar á milli gæti verið innbyrðis ósamræmi sem kann að brjóta í bág við aðstefnt markmið um „fyllsta samræmi“.[6]

Í kjölfar 1. mgr. þarf því skýr fyrirmæli um það hvernig eigi að ná því að „hlutfallslegt samræmi“ sé sem „fyllst“. Ekki dugar að láta landskjörstjórn klóra sig fram úr því.[7] Það er afar mikilvægt að kosningalög sé skýr um þetta sem og um allt annað. Séu ákvæði af þessu tagi óljós býður heim hættunni á óþörfum deilum; um það er mörg dæmi úr kosningasögu hinna ýmsu ríkja.

Hvað er þá til ráða?

Hugsunina að baki tilfærslu sæta skv. ákvæði 2. mgr. mætti í sjálfu sér útfæra og gera hana að heilsteyptri hlutfallsreglu. Aðferðin í þessari mgr. er nefnilega fyrsta skref í reglu sem kennd er við tvo bandaríska stærðfræðinga *Hill* og *Huntington*. Hún er okkur þó framandi og verður ekki lögð til hér.[8]

Margar reglur til skiptingar þingsæta á milli kjördæmanna koma til álita, en þó síst sú sem almennt hefur verið notuð á Íslandi við úthlutun sæta í kjölfar kosninga og kennd er við *D'Hondt*. Hún hefur þann ágalla að hún kynni að hygla stærstu kjördæmunum á kostnað hinna minni, sem gæti komið spánskt fyrir sjónir ef svo færi. Hér verður því lagt til að fara alfarið í hina áttina og nota reglu sem kennd er við *Adams* en hún væri fremur hliðholl minnstu kjördæmunum.[9] Þessar tvær reglur eru á sitt hvorum jaðri samfellu af úthlutunaraðferðum, sem allar teljast þó vera góðar og gildar hlutfallsaðferðir. Setja má reglu Adams fram sem „deilireglu“ á hliðstæðan hátt og reglu D'Hondts og verður hún okkur þá kunnuglegri en aðrar sem til greina kynnu að koma.

Með þetta í huga mætti orða 2. mgr. 9. gr. á eftirfarandi hátt og þá að því gefnu að orðalag 1. mgr. sé orðið eins og lagt er til hér að framan (ÞH I). Hentugt er að hafa þetta í þremur mgr.:

---

6 Við undirbúning breytinganna á kosningakerfinu á níunda áratug síðustu aldar var undirritaður ráðgjafi í þessum málum og hampaði hugmynd (reyndar sótt til Danmerkur) sem hefði séð við þessu og hefði viðhaldið „sýstemi í galskapnum“. En hún fékk ekki hljómgrunn! Í Noregi er misvægi milli kjördæmanna stjórnarskrárbundið á kerfisbundin hátt og skipting þingsæta milli kjördæmanna, fylkjanna, endurskoðuð reglulega í samræmi við það. Um þetta má fræðast í pistli http://thorkellhelgason.is/?p=1553.

7 Í fyrstu umræðu um frumvarpið á Alþingi lét Birgir Ármannsson í ljós efasemdir um að „landskjörstjórn [væri] […] látið eftir að jústera“ skiptingu þingsætanna án nánari fyrirmæla. Síðar í umræðunni bætti hann við: „Einfalda leiðin […] er auðvitað bara að deila þingsætum á kjördæmin í samræmi við fjölda kjósenda í kjördæmunum.“ Hér er þingmaðurinn að ýja að hinni þekktu aðferð stærstu leifa (að hætti *Hares*) en bendir svo réttilega á að „[Þ]að væri hreinlegra að ganga þannig til verks að setja tillöguna fram þannig að það sé beinlínis sagt hverju hún eigi að skila.“ Sem sagt þannig að ekki sé stuðst við „ útreikning […] aftan á servíettu“ eins og hann komst myndrænt að orði um eigin útreikninga.

8 Aðferð Hill og Huntington grundvallast á því að útdeiling sæta skv. henni verður í vissum skilningi ekki bætt með því að færa sæti milli tveggja kjördæma. Hún er að því leyti fullkomin. Aðferðina má síðan útfæra sem deilireglu, en með deilum sem þarfnast verulegra útskýringa. Reglan hefur verið notuð allt frá 1941 við skiptingu sæta á bandaríska fulltrúaþinginu milli einstakra ríkjanna sambandsríkisins og lauk þar með deilu sem staðið hafði vel á aðra öld. Um leið ræður þessi skipting sæta mestu um það hve margir kjörmenn til forsetakjörs koma í hlut hvers fylkis, en þeir eru jafnmargir og fulltrúadeildarþingmenn hvers fylkis auk tveggja öldungadeildarmanna eða í heild 438+100 = 538. Þess vegna þarf margumtalaða 270 kjörmenn til að eiga tryggan meirihluta. Ekki veitir af að eitthvað sé óumdeilt í kosningaferlinu í Ameríku á þessum tímum!

9 John Adams (1735-1826) var annar forseti Bandaríkjanna og sagður hugmyndasmiður að þessari aðferð til notkunar við skiptingu sæta á fulltrúaþinginu. Henni var þó aldrei beitt í því skyni.

ÞH II:

2. mgr. og nýjar 3. og 4. mgr. 9. gr. laganna

Við ákvörðun um tölu kjördæmissæta skal fyrst ráðstafa sex sætum til hvers kjördæmis, sbr. 3. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar.

Þeim 27 þingsætum sem eftir standa skal skipt þannig á milli kjördæmanna:

1. *Ráðstafa skal einu þingsæti til hvers kjördæmis.*
2. *Að því loknu skal deila í tölu kjósenda á kjörskrá í hverju kjördæmi með tölunum 7, 8, 9 o.s.frv.*
3. *Ákvarða skal 21 hæstu útkomutölurnar. Hvert kjördæmi fær jafnmörg þessara sæta og það á af útkomutölunum í 2. tölul.*
4. *Nú eru tvær eða fleiri útkomutölur jafnháar þegar á það kann að reyna í 3. tölul. og skal þá hluta um val á milli þeirra.*

Af þingsætunum 27 skv. 3. mgr. skulu níu teljast jöfnunarsæti og skiptast milli kjördæmanna eins og tilgreint er í 2. mgr. 8. gr.

Tölurnar, sem hér koma við sögu, miðast allar við óbreytta skiptingu jöfnunarsæta milli kjördæma, þ.e. óbreytt ákvæði 2. mgr. 8. gr. Það merkir að lágmark sæta í hverju kjördæmi er ekki aðeins sex, eins og stjórnarskráin krefst, heldur bætist a.m.k. eitt jöfnunarsæti við í hverju kjördæmi.[10] [11]

Breyting á 8. gr. að breyttri 9. mgr.

Í 8. gr. er í 1. mgr. talið upp hvernig þingsætin 63 skuli skipast á milli kjördæmanna. Skv. gildandi kosningalögum 24/2000 var skipting sætanna í upphafi næsta jöfn, tíu sæti í hverju landsbyggðarkjördæmanna en ellefu í höfuðborgarkjördæmunum þremur. Upptalning á sætaskipaninni í þessari mgr. á ekki lengur við að gerðum þeim breytingum sem raktar eru hér á undan, ekki einu sinni að frv. óbreyttu; tilvist hennar er aðeins til að flækja málið.

Aftur á móti geta 2. og 3. mgr. haldið gildi sínu. Þá færi samt betur á því að víxla röð þeirra. Þannig séð ætti lagagreinin að breytast að lágmarki eins og segir hér á eftir. Aftur eru aðeins nýmælin dregin fram en þess ekki getið sem brott fellur:

ÞH III:

8. gr.

Þingsæti eru 63 og skiptast *þau í 54 kjördæmissæti og níu jöfnunarsæti.*

Landskjörstjórn *ákveður tölu* kjördæmissæta í hverju kjördæmi í samræmi við 9. gr.

Í Norðvesturkjördæmi, Norðausturkjördæmi og Suðurkjördæmi *skal* vera eitt jöfnunarsæti í hverju kjördæmi. Í Suðvesturkjördæmi, Reykjavíkurkjördæmi norður og Reykjavíkurkjördæmi suður skulu vera tvö jöfnunarsæti í hverju kjördæmi.

Að framangreindum breytingum gerðum væri tæknilegum ágöllum á frumvarpsins rutt úr vegi.

Gallinn við að láta hér staðar numið er samt sá að ekki er hægt að færa til jöfnunarsæti til að tryggja meginmarkmið frv., það að ná fullum jöfnuði atkvæða. Með 8. gr. efnislega óbreyttri er, eins og fyrr segir,

---

[10] Strangt til tekið eru bundnu sætin í höfuðborgarkjördæmunum ekki sjö heldur átta þar sem fyrirskrifuðu jöfnunarsætin eru þar tvö í hverju kjördæmi. Um þessa nákvæmni verður ekki hirt hér vegna þess að landskjörstjórn myndi geta séð við þessu ef svo ólíklega færi að þessi kjördæmi fengju færri en átta sæti hvert. Á þessu er þó tekið í tillögu ÞH IV.

[11] Þeir, sem eru handgengnir reglu D'Hondts, kunna að hnjóta um upptalninguna „7, 8, 9 o.s.frv." í 2. tölul.; að hún eigi að hefjast á 8 en ekki 7. Þá væri skipingin samkvæmt D'Hondtsreglu, en að því er ekki stefnt. Það að talnarunan byrjar á 7 er einmitt það sem gerir þetta að reglu Adams.

í raun sjö sæta lágmark á tölu þingsæta hvers kjördæmis. Eins og fram kemur í töfluverki hér síðar kemur það í veg fyrir að markmiðið um „fullt samræmi“ náist.

Lausn á þessu kallar á nýja millifyrirsögn!

Endurskipulagning á 8. og 9. gr.

Eigi að grípa til jöfnunarsætanna til þess að ná frekari jöfnun á atkvæðavægi dugar ekki að vísa til 2. mgr. 8. gr. laganna því þar er skipting jöfnunarsætanna niðurnjörvuð.

Slá má tvær flugur í einu höggi með því að tvinna saman skiptingu kjördæmis- og jöfnunarsæta og gera úr því eina reglu sem kæmi þá í stað bæði ákvæða 8. gr. og 9. gr. Um leið er hægt að einfalda textann verulega og komast að kjarna málsins.

Til samans er þá útkoman þessi:

ÞH IV:

8. gr.

Þingsæti eru 63 og skiptast þau í 54 kjördæmissæti og níu jöfnunarsæti.

Eftir hverjar alþingiskosningar skal landskjörstjórn endurmeta tölu þingsæta í kjördæmum svo og skiptingu þeirra í kjördæmis- og jöfnunarsæti þannig að heildartala sæta í hverju kjördæmi sé í sem fyllstu hlutfallslegu samræmi við tölu kjósenda á kjörskrá í nýafstöðnum kosningum. Fara að skal að eins og mælt er fyrir um í 9. gr.

9. gr.

Við ákvörðun um tölu kjördæmissæta skal fyrst ráðstafa sex sætum til hvers kjördæmis, sbr. 3. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar.

Þeim 27 þingsætum sem eftir standa skal skipt þannig á milli kjördæmanna:

1. *Deila skal í tölu kjósenda á kjörskrá í hverju kjördæmi með tölunum 6, 7, 8 o.s.frv.*
2. *Ákvarða skal 27 hæstu útkomutölurnar. Hvert kjördæmi fær jafnmörg þessara viðbótarsæta og það á af útkomutölunum í 1. tölul.*

Til þess að finna hve mörg þeirra þingsæta, sem koma í hlut hvers kjördæmis skv. 2. mgr., skulu teljast jöfnunarsæti skal fara þannig að:

1. *Ganga skal á kjördæmin í fallandi röð kjörskrártalna, sbr. 1. málsl. 2. mgr. 8. gr., og ráðstafa einu sæti í senn sem jöfnunarsæti.*
2. *Aðgerð 1. töluliðar skal endurtekin uns öllum jöfnunarsætum hefur verið ráðstafað, sbr. 1. mgr. 8. gr.*

Önnur þingsæti hvers kjördæmis skulu teljast til kjördæmissæta þeirra.

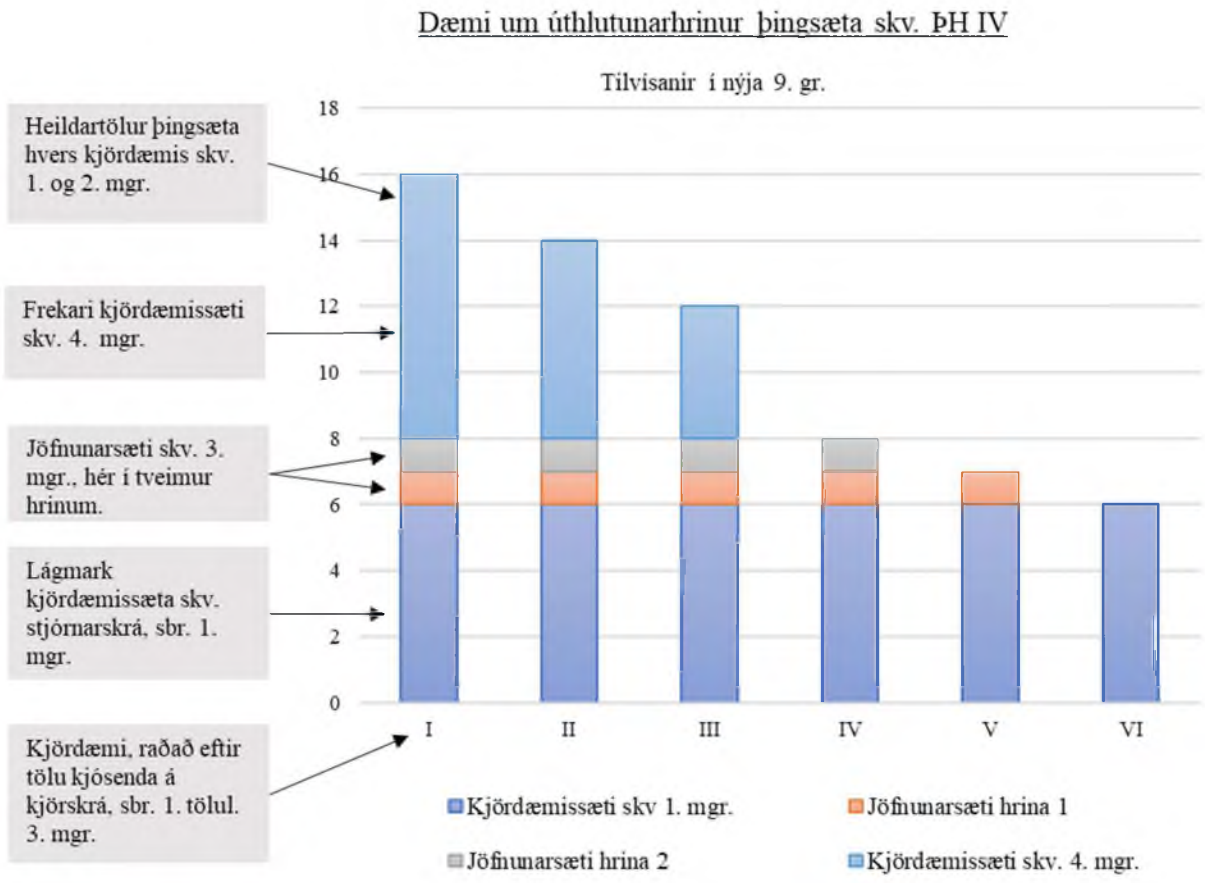
Nú eru tvær eða fleiri útkomutölur jafnháar þegar á það kann að reyna í 2. tölul. 2. mgr. eða 1. tölul. 3. mgr. og skal þá hluta um val á milli þeirra.

Þetta má skýra frekar:

- Önnur mgr. tillögunnar um 8. gr. er, eins og fyrr segir, einungis markmiðssetning og mætti fella á brott, ef því er að skipta.
- Önnur mgr. breyttrar 9. gr. er útfærsla á reglu Adams eins og fyrr hefur komið fram.
- Í 3. mgr. hinnar breyttu 9. gr. er farin sama leið og greinilega vakti fyrir smiðum kosningalaganna um síðustu aldamót, þ.e. að hvert kjördæmanna sex skyldi fá eitt jöfnunarsæti og að hin þrjú gengu svo til þeirra þriggja fjölmennustu. Nú kann svo að fara að kjördæmi geti ekki tekið við jöfnunarsæti þar sem kjördæmið eigi einungis rétt á sex sætum, skv. 2. mgr. Á

þessu þarf að taka og er það gert með ákvæðum 3. mgr. Eins og kjördæmaskipan er nú háttað eru jöfnunarsætin aðeins níu og er þá næsta útilokað að sætin gangi ekki öll út í annarri hringferðinni í þessari 3. mgr. En með hugsanlega breyttri kjördæmaskipan og ekki síst með fleiri jöfnunarsætum geta umferðirnar orðið a.m.k. þrjár. Ákvæðið eins og það er hér orðað ræður við allar slíkar uppákomur.[12]

Frekari skýringar felast í eftirfarandi súluriti og að nokkru í reiknidæmum sem koma síðar.



Vakin skal athygli á því að í þessari heildartillögu, ÞH IV, er ekki hróflað við því að jöfnunarsæti séu aðeins níu að tölu. Níu jöfnunarsæti hafa þó ekki dugað til að ná fullum hlutfallslegum jöfnuði á milli þingflokka í þrennum síðustu kosningum eftir að þetta markmið náðist í öllum kosningum frá og með 1987 til og með þeim 2009. Ég tel mig geta fullyrt að það hafi verið meginmarkmið kosningalagabreytinganna á níunda og tíunda áratugnum, og raunar allra allt frá 1933, að ná fullum jöfnuði á milli flokka. Þetta markmið hafi jafnvel verið sett skör hærra en jöfnun atkvæðavægis eftir búsetu kjósenda, þeirri jöfnun sem að er stefnt með þessu frv. Þar með er ekki sagt að annað markmiðið hafi verið á kostnað hins. Þvert á móti styðja markmiðin hvort annað.

[12] Vera kann að þingmönnum þyki rétt að halda í það að minnst eitt jöfnunarsæti komi í hlut hvers kjördæmis. Það væri þá vitaskuld á kostnað þess að „fullur“ jöfnuður náist, eins og margsagt er í þessari umsögn. Sé þetta engu að síður viljinn mætti halda í 8. gr. með þeim óverulegu breytingum sem felast í ÞH III. Engu að síður er mælt með að nota ekki þá föstu niðurskipan sæta sem felast í 8. gr. þannig lítt breyttri, heldur styðjast við gerð ÞH IV, sem þyrfti þó að aðlaga lítillega.

Því ætti þingheimur að íhuga að fjölga jöfnunarsætunum, þótt á kostnað kjördæmissætanna sé. Stjórnarskráin setur því engar skorður, þau mættu þess vegna vera öll sætin 27, þ.e. umfram hin niðurnegldu sex sæti í hverju kjördæmi.

Í viðauka C eru fróðleiksmolar, og gamanmál, um það viðfangsefni að ná fullum jöfnuði á milli flokka.

Uppskipting stærsta kjördæmisins

Eins og þegar hefur komið fram voru kjördæmin með næsta jafna tölu þingsæta við gildistöku núverandi kosningalaga. Hægt er að fullyrða að það gerir úthlutun jöfnunarsæta í alla staði auðveldari og rökréttari en ella.

Verði þingsætum skipt á milli kjördæmanna sex með „fullan jöfnuð" í huga, þ.e. samkvæmt tillögu ÞH IV, verður nær þrefaldur munur á sætaminnsta kjördæminu og því stærsta. Það er mjög fjarri því sem að var stefnt um aldamótin, að kjördæmin væru með ámóta marga þingmenn.

Því leyfi ég mér að benda þingnefndinni á að stjórnarskráin heimilar sjö kjördæmi, sbr. 1. málsl. 2. mgr. 31. gr. hennar. Nýta mætti þessa heimild og skipta stærsta kjördæminu, Suðvesturkjördæmi, í tvennt.

Jafnframt verður þó að benda á að slík breyting „verð[ur] aðeins gerð[…] með samþykki 2/3 atkvæða á Alþingi" eins og segir í 6. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar; sjá bls. 2 í þessari umsögn.

Svo vill til að skipta mætti Suðvesturkjördæmi þannig að úr verði tvö næsta jafnstór kjördæmi m.v. tölu kjósenda og um leið landfræðilega eðlileg. Þannig færi ef syðra kjördæmið samanstæði af Hafnarfirði og Garðabæ en nyrðra kjördæmið tæki til Kópavogs, Seltjarnarness, Mosfellsbæjar og Kjósarhrepps. Sjá landakort hér til hliðar.

Í gamni og alvöru mætti kalla það syðra „Álftaneskjördæmi" og hið nyrðra „Seltjarnarneskjördæmi".[13]

M.v. kjörskrártölur frá kosningunum 2017 hefðu 32.575 kjósendur verið í Álftaneskjördæminu en í Seltjarnarneskjördæminu 36.969, eða í hlutföllunum 47% og 53%. M.v. fulla jöfnun kæmu átta þingsæti í hlut þess fyrr nefnda en níu í hlut hins síðar nefnda við næstu kosningar. Þetta er að gefinni þeirri gerð 8. og 9. gr. sem lögð er til hér næst á undan, gerð ÞH IV. Samtals væru sætin 17, sem er sama tala sæta og kæmi í hlut Suðvesturkjördæmis óskipts.[14]

Um leið væri kjörið tækifæri til að fjölga jöfnunarsætum um tvö. Raunar kallar uppskiptingin á fjölgun jöfnunarsæta, ella er jöfnuður milli flokka í hættu eins og verið hefur frá og með kosningunum 2013. Þetta sýna hermireikningar hér á eftir. Tillaga sem inniheldur allar breytingarhugmyndir, sem hér eru reifaðar, þ.e. þær sem felast í gerð ÞH IV svo og því að skipta Suðvesturkjördæmi í tvennt og fjölga jöfnunarsætum

[13] Álftaneshreppur náði einmitt yfir það svæði sem nú mynda Hafnarfjörð og Garðabæ fram til 1878. Seltjarnarneshreppur innihélt Kópavog allt þar til 1948 en þó ekki hin tvö sveitarfélögin sem hér er lagt til að falli undir nyrðra kjördæmið.

[14] Unnt er að sanna stærðfræðilega að slík uppskipting kjördæmis leiðir aldrei til fækkunar sæta ef notuð er regla Adams, eins og hér er lagt til. Væri aðferð D'Hondts beitt kynni uppskiptingin aftur á móti að leiða til taps á sæti, einkum ef kjördæmið er stærst allra, en það er þá sæti sem segja má að stóra kjördæmið hafi fengið umfram eðlilega hlutfallslega skiptingu.

um leið um tvö, verður útfærð í töflum hér á eftir undir heitinu ÞH V og þá bæði með og án fjölgunar jöfnunarsætanna.

Gildistaka

Ekki kemur fram í frv. hvort ætlunin sé að breytt skipting þingsæta nái strax til næstu þingkosninga, enda verði frv. að lögum í tæka tíð, eða fyrst til þeirra þar á eftir. Kveða þyrfti á um þetta með bráðabirgðaákvæði til að taka af vafa. Þessi ábending er þó ekki stærðfræðilegs eðlis og vísast því til lögfræðilegrar umfjöllunar.

Skýringar og dæmi

Í þessum hluta umsagnarinnar er dreginn saman fróðleikur um viðfangsefnið, jöfnun atkvæðavægis, bæði sögulega svo og með dæmum út frá núverandi stöðu. Með þessu eru líka sýndar afleiðingar frv. bæði með og án efnislegra breytinga. Jafnframt verður því svarað að frv. dregur ekki úr því að fullur jöfnuður náist milli þingflokka nema síður sé. Það yrði enn frekar tryggt með þeim efnisbreytingum á frv. sem hér er lögð til í heild sinni, einkum með fjölgun jöfnunarsæta þótt ekki væri nema um tvö; sjá gerð ÞH V.

Söguleg þróun á misvægi atkvæða eftir búsetu

Alkunna er að kjósendur hafa haft mismikið atkvæðavægi eftir því í hvaða kjördæmi þeir búa en svo hefur verið alla tíð frá endurreisn Alþingis.

Spyrja má hvernig misvægishlutfallið hefur breyst í tímans rás. Þessu er svarað í viðauka B við þessa umsögn. Meginniðurstaðan þar er sú að miðað við kjördæmaskipan á hverjum tíma hafi misvægið farið minnkandi síðustu hundrað árin, eða svo, frá því að vera átt- til tífalt niður í það að vera nú tvöfalt það sem af er þessari öld. Sé aftur á móti horft til skiptingar þingsæta milli þeirra landsvæða sem svara til núverandi kjördæma er annað uppi á teningnum. Á þeim mælikvarða hefur misvægið verið næsta samfellt eða um tvö- til þrefalt í nær hálfa aðra öld.

Í 1. töflu er sýnd spá um það hvernig misvægið kynni að verða bæði fyrir og eftir þingkosningar á næsta ári að óbreyttum lögum. Kjörskrártölur 2021 liggja vitaskuld ekki fyrir og er því notast við þær nýjustu þekktu sem eru þær úr forsetakosningunum á þessu ári, en sem kunnugt er eru kjörskrár við forsetakjör eins gerðar og um Alþingiskosningar væri að ræða.

1. tafla *Kjósendur á kjörskrá og að baki hverju þingsæti m.v. kjörskrártölur vorið 2020*

	Kjósendur á kjörskrá eins og í forseta-kosningum 2020	Sæti skv. fyrirliggjandi ákvörðun landskjörstjórnar			Sæti eftir viðbótarflutning eins sætis		
		Þingsæti alls	Kjósendur að baki þingsæti	Hlutfall m.v. landið allt	Þingsæti alls	Kjósendur að baki þingsæti	Hlutfall m.v. landið allt
Norðvesturkjd.	21.511	8	2.689	0,67	7	3.073	0,77
Norðausturkjd.	29.695	10	2.970	0,74	10	2.970	0,74
Suðurkjördæmi	37.439	10	3.744	0,94	10	3.744	0,94
Suðvesturkjd.	72.695	13	5.592	1,40	14	5.193	1,30
Reykjavík suður	44.818	11	4.074	1,02	11	4.074	1,02
Reykjavík norður	46.059	11	4.187	1,05	11	4.187	1,05
Allt landið	252.217	63	4.003	1,00	63	4.003	1,00
		Hámark	5.592		Hámark	5.193	
		Lágmark	2.689		Lágmark	2.970	
		Hlutfall	2,080		Hlutfall	1,749	

Samkvæmt töflunni er líklegt að landskjörstjórn muni að loknum næstu þingkosningum þurfa að færa enn eitt sæti frá Norðvesturkjördæmi til Suðvesturkjördæmis þar sem misvægishlutfallið væri komið yfir tvo, sbr. töluna 2,080 neðst í töflunni. Eftir það er ekki frekara svigrúm til að halda misvæginu innan leyfðs hámarks, tveir á móti einum. Kjördæmissætin mega ekki vera færri en sex í neinu kjördæmi skv. gildandi ákvæðum stjórnarskrárinnar og að óbreyttum lögum um skiptingu jöfnunarsæta bætist minnst eitt sæti við í hverju kjördæmanna.

Athyglisvert er að næst væri komið að Norðausturkjördæmi að verða af sæti suður yfir heiðar, sbr. aftasta dálkinn í töflunni.

Fullur jöfnuður að óbreyttri kjördæmaskipan

Hvað þyrfti þá til að tryggja því sem næst fullan jöfnuð að óbreyttri kjördæmaskipan? Þessu er svarað í töflum 2A og 2B.

Í fyrri töflunni, 2. töflu A, er sýnd sætaskipting sem tryggir fulla jöfnun miðað við kjörskrártölur 2017 en þær tölur yrðu lagðar til grundvallar við ákvörðun um niðurröðun sæta fyrir næstu kosningar, þ.e. ef ákvæði frumvarpsins væru orðin að lögum í tæka tíð. Í töflunni sést misvægishlutfall í samræmi við þetta.

Í 2. töflu B er sætaskiptingin eins, en taflan sýnir hvert misvægið kynni að verða í raun eftir næstu kosningar. Sem fyrr er aðeins hægt að miða við kjörskrártölur eins og þær í sl. forsetakosningunum. Fróðlegt er að bera saman misvægishlutföllin í þessum tveim töflum. Eins og við er að búast eykst misvægið frá A-töflunni til B-töflunnar, en þó ekki mikið. Þetta sýnir, a.m.k. í þessi tilfelli, að lítið væri unnið við það að ganga frá skiptingu sæta í næstkomandi kosningum í hvert sinn á grundvelli kjörskrárstofns, sem gæti legið fyrir svona ári fyrir kosningarnar. En slíkt fyrirkomulag væri þó ótækt í lögum því hvað ætti að gera ef boðað væri skyndilega til kosninga?

2. tafla A *Þrjár tilraunir um hlutfallslega jafna skiptingu þingsæta; kjörskrá 2017*

	Kjósendur á kjörskrá 2017	*Frv. í gerð ÞH I, II og III: lágmarksbreyting*		*Frv. í gerð ÞH IV: losað um jöfnunarsæti*		*Fullur jöfnuður, án nokkurra takmarkana*	
		Þingsæti alls	Kjósendur að baki þingsæti	Þingsæti alls	Kjósendur að baki þingsæti	Þingsæti alls	Kjósendur að baki þingsæti
Norðvesturkjd.	21.521	7	3.074	6	3.587	6	3.587
Norðausturkjd.	29.620	8	3.703	8	3.703	8	3.703
Suðurkjördæmi	36.143	9	4.016	9	4.016	9	4.016
Suðvesturkjd.	69.544	17	4.091	17	4.091	17	4.091
Reykjavík suður	45.584	11	4.144	11	4.144	11	4.144
Reykjavík norður	46.073	11	4.188	12	3.839	12	3.839
Allt landið	248.485	63	3.944	63	3.944	63	3.944
		Hámark	4.188	Hámark	4.144	Hámark	4.144
		Lágmark	3.074	Lágmark	3.587	Lágmark	3.587
		Hlutfall	1,362	Hlutfall	1,155	Hlutfall	1,155

2. tafla B *Þrjár tilraunir um hlutfallslega jafna skiptingu þingsæta; kjörskrá 2020*

	Kjósendur á kjörskrá eins og í forseta-kosningum 2020	*Frv. í gerð ÞH I, II og III: lágmarksbreyting*		*Frv. í gerð ÞH IV: losað um jöfnunarsæti*		*Fullur jöfnuður, án nokkurra takmarkana*	
		Þingsæti alls	Kjósendur að baki þingsæti	Þingsæti alls	Kjósendur að baki þingsæti	Þingsæti alls	Kjósendur að baki þingsæti
Norðvesturkjd.	21.511	7	3.073	6	3.585	6	3.585
Norðausturkjd.	29.695	8	3.712	8	3.712	8	3.712
Suðurkjördæmi	37.439	9	4.160	9	4.160	9	4.160
Suðvesturkjd.	72.695	17	4.276	17	4.276	17	4.276
Reykjavík suður	44.818	11	4.074	11	4.074	11	4.074
Reykjavík norður	46.059	11	4.187	12	3.838	12	3.838
Allt landið	252.217	63	4.003	63	4.003	63	4.003
		Hámark	4.276	Hámark	4.276	Hámark	4.276
		Lágmark	3.073	Lágmark	3.585	Lágmark	3.585
		Hlutfall	1,392	Hlutfall	1,193	Hlutfall	1,193

Segja má að síðasti bálkurinn í báðum töflunum sé hið aðstefnda markmið um „fullt hlutfallslegt samræmi“. Í samræmi við það sem fyrr segir er sætum hér skipt milli kjördæmanna með reglu Adams. Ef sætaskiptingin væri gerð með reglu D'Hondts myndi sjötta sæti Norðvesturkjördæmis í þessum aftasta bálki færast til Suðvesturkjördæmis, bæði í 2. töflu A og B. Þessi flutningur hefði raunar gerst löngu fyrr. sbr. 3. töflu B hér á eftir. Meira að segja regla Sainte-Laguë færi eins að, og er hún þó óvilhöllust allra reglna.[15]

Fyrsti dálkurinn sýnir hve langt er hægt að ganga með frumvarpinu óbreyttu, þ.e.a.s. án þess að snert sé við jöfnunarsætunum.

Í breytingartillögu við 8. og 9. gr. laganna í gerð ÞH IV er losað um jöfnunarsætin. Skemmst er frá því að segja að við það yrði aðeins ein breyting á niðurröðun þeirra: Ekkert jöfnunarsæti væri í Norðvesturkjördæmi, en til þess er jú leikurinn gerður! Þetta sæti færðist til Suðurkjördæmis. Þar yrðu þau því tvö í stað eins nú.

Í ljós kemur að í þessu dæmi er enginn munur á miðbálkinum og þeim þriðja. Þar með setur stjórnarskrárákvæðið um lágmark sex kjördæmissæti engar skorður ef losað er um staðsetningu jöfnunarsætanna; aftur að því tilskildu að beitt sé reglu Adams.

Í 3. töflu A er farið yfir það hvernig þingsætin hefðu skipst í fortíðinni, þ.e. á gildistíma núgildandi kosningalaga ef sætum hefði verið skipt til fullrar jöfnunar en að virtu stjórnarskrárbundna ákvæðinu um sex sæta lágmark. Þó verður að sleppa fyrstu kosningunum, þeim árið 2003, þar sem kjörskrártölur frá kosningunum þar á undan, 1999, eru vart nothæfar sem skiptigrundvöllur.

[15] Þetta finnst mér styðja það að beita skuli reglu Adams og engri annarri í þeim tilgangi sem hér um ræðir. Það myndi róa landsbyggðarfólkið að ekki sé rokið til að færa sæti til höfuðborgarsvæðisins fyrr en í fulla hnefanna. Regla Adams er aftur á móti ótæk til að úthluta sætum milli lista eða flokka. Til þess er hún of vilhöll smáum framboðum. Reglunni var heldur aldrei ætlað það hlutverk, heldur eingöngu það að skipta sætum milli kjördæma eða svæða, þ.e. fylkja Bandaríkjanna.

Sú forsenda liggur á bak við báðar gerðir 3. töflu, A og B, að uppskipting jöfnunarsætanna er ekki rígnegld niður eins og nú er í 8. gr. laganna. Hér er sem sagt leyfður sá sveigjanleiki sem felst í breyttri 8. og 9. gr., þ.e.a.s. í gerð ÞH IV.

3. tafla A

Skipting þingsæta skv. tillögu ÞH IV og þá með reglu Adams.
Misvægishlutfall skv. kjörskrá í kosningum næst á undan ákvörðun um sætaskipti

Kosningaár:	2007	2009	2013	2016	2017	2021	Spá 2025
Norðvesturkjd.	6	6	6	6	6	6	6
Norðausturkjd.	8	8	8	8	8	8	8
Suðurkjördæmi	9	9	9	9	9	9	9
Suðvesturkjd.	14	15	16	17	16	17	18
Reykjavík suður	13	12	12	11	12	11	11
Reykjavík norður	13	13	12	12	12	12	11
Landið allt	63	63	63	63	63	63	63
Misvægishlutfall	1,124	1,081	1,029	1,162	1,110	1,155	1,168

Í raun er þessi tafla A ótrúlega stöðug í tímans rás. Það er einungis innan höfuðborgarsvæðisins sem sæti færast til, þ.e. frá Reykjavíkurkjördæmunum báðum til Suðvesturkjördæmis. Þessi stöðugleiki er því að þakka að regla Adams er notuð til skiptingar sætanna. Væri reglu D'Hondts beitt væru tvö sæti komin suður undir lok tímabilsins, eins og fram kemur í 3. töflu B og fjallað verður um hér á eftir.

Stjórnarskrárákvæðið um sex sæta lágmark kjördæmissæta setur útkomunni í töflu A engar skorður. Sætaskiptingin er eins hvað heildartölu þingsæta varðar hvort sem þessi kvöð er höfð með eða ekki, enda sé reglu Adams beitt. En sé þvingað inn eitt jöfnunarsæti í Norðvesturkjördæmi, sbr. óbreytta 8. gr., verða sætin sjö í öllum kosningunum í þessu kjördæmi og þar með næst aldrei „full jöfnun" atkvæðavægis.

3. tafla B

Skipting þingsæta skv. tillögu ÞH IV og nú með reglu D'Hondts, en með henni er ekki mælt:
Misvægishlutfall skv. kjörskrá í kosningum næst á undan ákvörðun um sætaskipti

Kosningaár:	2007	2009	2013	2016	2017	2021	Spá 2025
Norðvesturkjd.	6	6	6	6	6	6	6
Norðausturkjd.	8	8	8	7	7	7	7
Suðurkjördæmi	8	9	9	9	9	9	9
Suðvesturkjd.	15	16	16	17	17	18	18
Reykjavík suður	13	12	12	12	12	11	11
Reykjavík norður	13	12	12	12	12	12	12
Landið allt	63	63	63	63	63	63	63
Misvægishlutfall	1,088	1,073	1,029	1,180	1,167	1,180	1,183

Helsti munurinn á töflum 3. A og B er sá að í B-gerðinni, þ.e. þegar skipt með reglu D'Hondts, missir Norðausturkjördæmi sæti suður um heiðar strax frá og með 2016. Í Norðvesturkjördæmi er útkoman eins í

báðum gerðum 3. töflu, en sá munur er á að í A-töflunni er sjötta sætið um kyrrt án þess að það reyni á ákvæði stjórnarskrárinnar um að færri megi sætin ekki vera.

Í 3. töflu B skiptir stjórnarskrárákvæðið á hinn bóginn máli. Með reglu D'Hondts, sem þar er beitt, hefði sjötta sæti Norðvesturkjördæmis verið komið til Suðvesturkjördæmis þegar í kosningunum 2016 og sæti frá Norðausturkjördæmi hefði líka farið sömu leið, eins og fyrr segir. Þetta sýnir að regla D'Hondts er of rausnarleg við stór kjördæmi, hér Suðvesturkjördæmi. Regla Adams er hógværari í færslu sæta, nokkuð sem ætti að vera pólitískt viðkunnanlegra, eins þegar hefur verið sagt neðanmáls.

Athyglisvert er að bera saman neðstu línurnar í báðum gerðum 3. töflu, en þær sýna misvægishlutfallið í tímans rás. Þetta hlutfall er er á sama róli í töflunum báðum, enda þótt D'Hondtsreglan hafi tilhneigingu til að ýkja mismuninn á milli kjördæmanna. Regla Adams nær að hemja misvægið með varfærni, svo sem með því að reita ekki sæti af Norðvesturkjördæmi fyrr en í fulla hnefana, en með reglu D'Hondts er ráðist á garðinn þar sem hann er lægstur, svo að notað sé óstærðfræðilegt orðfæri![16]

Breytt kjördæmaskipan

Í róttækustu breytingartillögunni, ÞH V, er stungið upp á því að skipta Suðvesturkjördæmi nokkurn veginn til helminga. Sé það gert sýnir 4. taflan hvernig sætum hefði verið skipt í kjölfar kosninganna. Þessi tafla er samanburðarhæf við 2. töflu A.

4. tafla *ÞH V: Jöfn skipting þingsæta í kjölfar kosninga 2017 að Suðvesturkjördæmi uppskiptu*

	Kjósendur á kjörskrá 2017	*Frv. í gerð ÞH I, II og III: lágmarksbreyting*		*Frv. í gerð ÞH IV: losað um jöfnunarsæti*		*Fullur jöfnuður, án nokkurra takmarkana*	
Kjördæmi		Þingsæti alls	Kjósendur að baki þingsæti	Þingsæti alls	Kjósendur að baki þingsæti	Þingsæti alls	Kjósendur að baki þingsæti
Norðvesturkjd.	21.521	7	3.074	6	3.587	6	3.587
Norðausturkjd.	29.620	8	3.703	8	3.703	8	3.703
Suðurkjördæmi	36.143	9	4.016	9	4.016	9	4.016
Álftaneskjd.	32.575	8	4.072	8	4.072	8	4.072
Seltjarnarneskjd.	36.969	9	4.108	9	4.108	9	4.108
Reykjavík suður	45.584	11	4.144	11	4.144	11	4.144
Reykjavík norður	46.073	11	4.188	12	3.839	12	3.839
Allt landið	248.485	63	3.944	63	3.944	63	3.944

Töflur 2A og 4 sýna nánast sömu niðurstöðu. Það er einungis í Suðvesturkjördæminu, skiptu eða ekki, sem sjást eðlilega ólíkar tölur. Samt stendur allt óbreytt hvað jöfnuðinn eftir búsetu varðar.

Sé augum beint að jöfnuði milli flokka er annað uppi á teningnum. Hann kallar á það að jöfnunarsætum sé fjölgað, sem er rökrétt um leið og kjördæmum fjölgar. Um þetta er rætt í tengslum við hermireikningana hér á eftir. Því fylgir það með í þessari tillögu eða ábendingu, ÞH V, að jöfnunarsætum fjölgi um tvö, úr

[16] Aftur skal ítrekað að þessi lausmælgi er engin allsherjar dómur um reglu D'Hondts. Hún hentar ekki við skiptingu sæta milli kjördæma, og er mér vitandi hvergi notuð til þess. Það breytir engu um að hún er vinsæl aðferð til að skipta sætum á milli framboða og flokka.

níu í ellefu. Þetta verður þó ekki fært í form breytingartillögu en hún ætti heima sem breyting á 6. gr. laganna.

Jöfnuður á milli flokka

Eðlilega er spurt hvort jafnt vægi atkvæða eftir búsetu kjósenda kunni að hafa áhrif á það markmið að hinn jöfnuðurinn, fullur jöfnuður á milli flokka, náist. Hann hefur ekki náðst frá og með kosningunum 2013.[17]

Eftirfarandi töfluverki er ætlað að varpa ljósi á þetta. Í þessu skyni er notaður svokallaður „Kosingakerfahermir", sem er öflugt tæki til að meta gæði hugmynda um kjördæmaskipan, reiknireglur og úthlutun kjördæmis- og jöfnunarsæta í kosningakerfum ámóta því íslenska. Hermirinn getur kallað fram þúsundir slembikenndra úrslita sem snúast í kringum gefin grunnúrslit sem meðaltöl. Þessi grunnúrslit gætu verið raunveruleg kosningaúrslit í liðinni tíð. Ég tel þó betra að við mat á gæðum kosningakerfa sé ekki einblínt á nýleg kosningaúrslit og sneitt fram hjá hverjum einstökum þeirra sem viðmið. Of mikil nálægð í tíma og rúmi getur leitt til þess að umræðan snúist um meintar „réttar" niðurstöður. Því eru grunnúrslitin, sem fram koma hér á eftir, byggð á e.k. meðalúrslitum úr þingkosningum á þessari öld en eru þó færðar upp til kjósendatalna í hverju kjördæmi í sl. kosningum, þeim árið 2017.[18]

Hér á eftir er hermirinn látinn búa til 5000 kosningaúrslit með staðalfráviki sem nemur 13% til 17% hjá hverjum einstökum lista.[19]

Til að gera langa sögu stutta er grunnviðmiðið, meðalfylgið í þessum hermunum sýnt í 5. tölu í formi atkvæðahlutfalla. Flokkar eru auðkenndir með bókstöfunum A til G, sjö talsins. Bókstafirnir hafa ekkert með núverandi listabókstafi að gera, heldur fær atkvæðamesti flokkurinn bókstafinn A og svo koll af kolli.

5. tafla Hlutföll í grunnforsendu um fylgi flokka sniðið að gildum atkvæðum 2017

	A	B	C	D	E	F	G
Norðvesturkjd.	28,3%	17,1%	24,2%	16,3%	6,0%	4,2%	3,8%
Norðausturkjd.	23,7%	17,0%	26,0%	20,2%	5,4%	4,3%	3,5%
Suðurkjördæmi	29,9%	19,0%	22,9%	9,9%	7,3%	5,0%	6,0%
Suðvesturkjd.	33,5%	20,4%	11,6%	11,1%	8,5%	10,4%	4,5%
Reykjavík suður	28,6%	20,9%	9,6%	15,2%	10,2%	9,7%	5,9%
Reykjavík norður	26,6%	21,3%	9,0%	17,4%	11,5%	9,2%	5,0%
Allt landið	29,2%	19,7%	15,2%	14,4%	8,6%	8,0%	4,9%

[17] Birgir Ármannsson vakti máls á þessu atriði í 1. umr. um frv. en hann sagði: „[Þ]á þarf auðvitað að hafa líka í huga […] hvort þetta [þ.e. ákvæði frv.] raskaði með einhverjum hætti möguleikanum á því að jafna milli flokka. Það er líka gríðarlega mikilvægt að úrslit kosninga í heild á landsvísu endurspeglist í þingsal." Og bætir síðan við: „[Þ]að kann að vera að breyting af því tagi sem hér er lögð til hafi áhrif á það hvernig þeir útreikningar allir verða og það er þáttur sem þarf að skoða ef við ætlum að velta fyrir okkur breytingum á þeim grundvelli sem þetta frumvarp leggur fram."

[18] Til fróðleiks um Kosningakerfaherminn má vísa til kynningar fyrir ári fyrir þingmenn og starfsfólk Alþingis; sjá http://thorkellhelgason.is/?p=2812. Þessi hugbúnaður gæti orðið stjórnvöldum að gagni við þessa og frekari endurbætur á ákvæðum kosningalaga. Gerð þessa verkfæris hefur verið kostuð af almannafé, að svo miklu leyti sem það hefur ekki verið gert í sjálfboðavinnu. Því miður hefur ekki enn tekist að setja búnaðinn upp á vef á vegum stjórnvalda og þá aðgengilegan öllum, eins og að er stefnt.

[19] Staðalfrávikið er ekki alltaf sama hlutfall af atkvæðunum þar sem viljandi er notað ósamhverft dreifingarfall fyrir atkvæðahlutföllin, svokölluð *Beta*-dreifing.

Hér sést að flokkar A og B eru með nokkuð jafn fylgi um land allt. Flokkur C sækir einkum fylgi til landsbyggðarinnar, en hjá þeim sem á eftir koma er þetta upp og niður. Þetta er nógu fjölskrúðugt til þess að það reyni talsvert á þolrifin á úthlutunarkerfinu einkum hvað það varðar að ná fullri jöfnun á milli flokka.

Í þeirri tilrauninni þegar Suðvesturkjördæminu er skipt upp eru hlutföllin þau sömu í báðum hlutakjördæmunum, enda ekkert vitað um annað. Á hinn bóginn riðlast þetta innbyrðis í hverri einstakri hermun þannig að fjölbreytileikinn helst, reyndar eykst.

Hér eru ekki tök á að reifa allar niðurstöður úr hermuninni heldur er sjónum fyrst og fremst beint að því sem sóst er eftir: Næst flokkajöfnuður? Svör er að finna í 6. töflu.

6. tafla

Mælingar með Kosningakerfishermi á gæðum úthlutana þingsæta til lista og flokka.

Úthlutun sæta fer fram eftir gildandi lögum að breytri skiptingu sæta milli kjördæma. Tölur í hverri línu eru því betri þeim mun lægri sem þær eru.

Meðaltöl úr 5000 hermunum	*Skipting sæta eins og í gildandi lögum*	*Frv. í gerð ÞH I, II og III: Lágmarks-breyting*	*Frv. í gerð ÞH IV: Losað um jöfnunarsæti*	*Útvíkkað frv. gerð ÞH V: SV-kjörd. skipt, áfram 9 jöfnunarsæti*	*Útvíkkað frv. gerð ÞH V: SV-kjörd. skipt, en nú 11 jöfnunarsæti*
Hve mörg sæti þarf að færa til í landsúthlutun til flokkanna svo að allir þingflokkar hljóti jafn mörg sæti og svarar til landsfylgis þeirra.	**0,52**	**0,29**	**0,25**	**0,42**	**0,19**
Hve mörg sæti einstakra lista þarf að færa til svo að úthlutunin sé eins og öll sæti væru kjördæmissæti.	5,60	5,78	5,41	5,27	5,50
Hve mörg sæti einstakra lista þarf að færa til svo að úthlutunin væri sú sama og fengist með svokallaðri bestu úthlutun.	2,59	3,74	3,44	2,43	2,87
Svokallaður Loosemore-Hanby mælikvarði á hlutfallslega úthlutun, aðlagaður að tvívíðri úthlutun og mældur sem helmingur af summu frávika sæta hvers lista frá kórréttri hlutfallslegri úthlutun.	6,539	6,597	6,467	6,889	6,844

Hér er fyrsta talnalínan lykilatriðið. Hún er því feitletruð. Tölurnar þar væru núll ef það skyldi takast að tryggja fullan hlutfallslegan jöfnuð á milli flokka í öllum þessum fimm þúsund tilbúnu kosningum. Flokkajöfnuður náðist í hverjum þingkosninganna árin 1987 til 2009, en ekki 2013-2017 eins og fyrr segir. Þannig náðist jöfnuður í þrennum kosninganna á þessari öld en færa þurfti til eitt sæti í hinum þremur. Að meðaltali yfir þessar sex kosningar hefði því þurft að víxla í annað hvert skipti, þ.e. í 0,5 skipti. Þetta er nánast það sama og kemur út úr hermuninni, sbr. töluna 0,52 efst til vinstri í 6. töflu. Þetta kemur ekki á óvart þar sem grunnurinn að hermuninni er eins konar meðaltal kosninganna sex.

Hvað sem þessu líður þá er það efsta feitletraða línan sem sýnir svart á hvítu að með frumvarpinu, efnislega óbreyttu, en lítillega lagfærðu, tekst því sem næst að helminga líkindin á því að ekki náist fullur flokkajöfnuður. Þetta má lesa með samanburði á tveimur fyrstu tölunum í efstu línunni, 0,52 og 0,29. Þetta er enn frekar svo sé gengið lengra en í frumvarpinu. Í þriðja dálkinum er talan komin niður í 0,25 við það eitt að losa um bindinguna á jöfnunarsætunum, en þeim er þó ekki fjölgað.

Í dálkunum tveimur lengst til hægri í töflunni er sýnt hvað gerist ef gengið er enn lengra og Suðvesturkjördæmi skipt í tvennt. Þessi seinni hluti töflunnar er aðgreindur sérstaklega með þykkri lóðréttri skilalínu. Í fyrra dálkinum af þeim tveimur í seinni hlutanum er ekki hróflað við tölu jöfnunarsæta. Þau er

áfram níu. Þá kemur það heldur óvænta í ljós að jöfnuninni milli flokka hefur hrakað, sbr. töluna 0,42, og er hún litlu skárri en að óbreyttum lögum, sbr. 0,52. Þetta staðfestir einfaldlega hve naumt það er að hafa einungis níu sæti til jöfnunar. Þau ættu einfaldlega að vera jafn mörg og þarf til að ná flokkajöfnuði á hverjum tíma og þá væri einfaldast að hafa öll sætin tiltæk til jöfnunar.

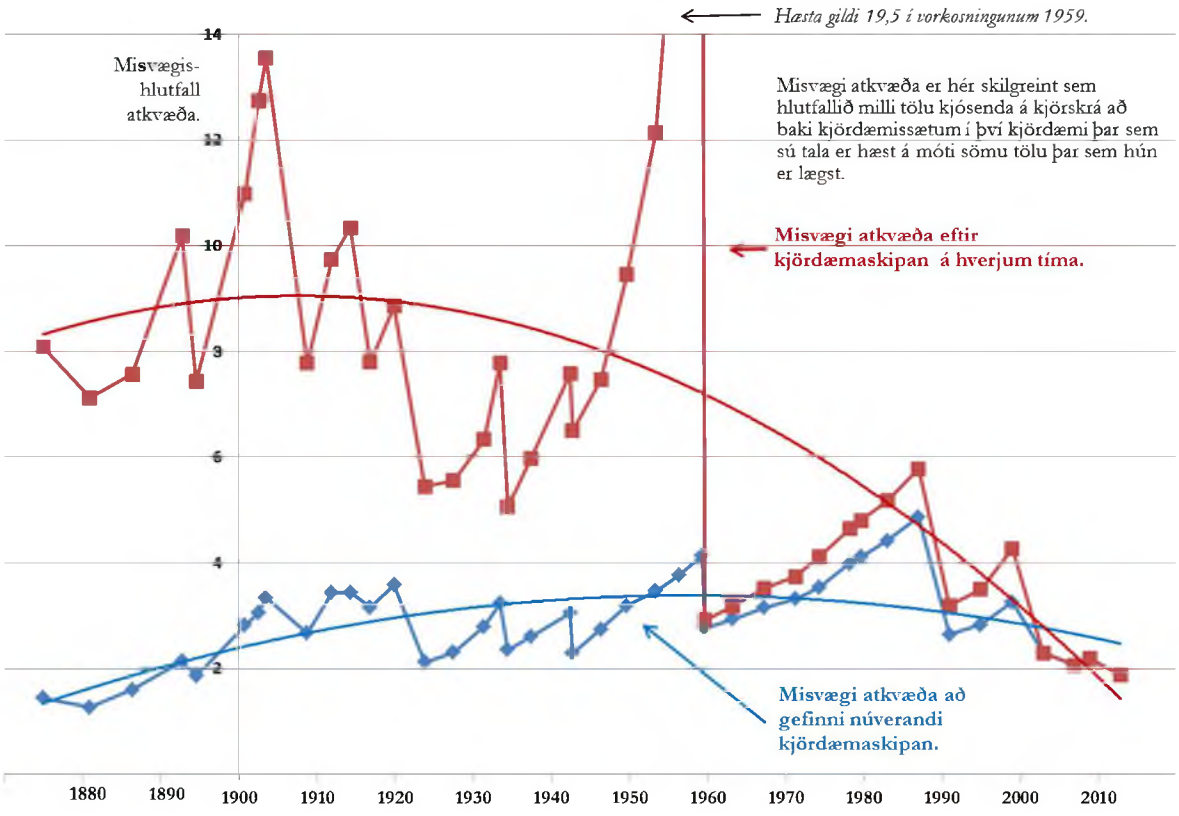
Ekki er tóm til að gera ítarlega grein fyrir þeim öðrum gæðamælikvörðum sem fást úr hermilíkaninu. Sumar þessara mælinga, en hvergi nærri allar, eru sýndar í töflunni. Hér verður látið þar við sitja að benda lesandanum á að bera saman gildin innan sömu línu í ljósi þess að almennt eru lægri gildi betri en hærri. Þó verður að hafa í huga að mæligildin eru ekki með öllu sambærileg yfir lóðréttu skilalínuna, þ.e. eftir því hvort Suðvesturkjördæmi er óskipt (vinstra megin) eða skipt upp (hægra megin). Sérstaklega á þetta við um kvarðann kenndan við *Loosemore* og *Hanby*. Aftur á móti er lykilkvarðinn, efsta feitletraða línan, sambærilegur út í gegn.

Viðauki A: Samanburður á ákvæðum gildandi laga, frumvarpsins og tveggja breytingarhugmynda; þær mgr. sem víkja frá lögunum eru sýndar

Lögin	*Frumvarpið*	*Frv. í gerð ÞH I, II og III: lágmarksbreyting*	*Útvíkkað frv., gerð ÞH IV*
8. gr.	***8. gr.***	***8. gr.***	***8. gr.***
1. mgr.	***1. mgr.***	***1. mgr.***	***1. mgr.***
(Upptalning á byrjunarskiptingu þingsæta, hér sleppt til að spara pláss.)		Þingsæti eru 63 og skiptast þau í 54 kjördæmissæti og níu jöfnunarsæti.	Þingsæti eru 63 og skiptast þau í 54 kjördæmissæti og níu jöfnunarsæti.
2. mgr.	***2. mgr.***	***2. mgr.***	***2. mgr.***
Í Norðvesturkjördæmi, Norðausturkjördæmi og Suðurkjördæmi skulu vera níu kjördæmissæti og eitt jöfnunarsæti í hverju kjördæmi. Í Suðvesturkjördæmi, Reykjavíkurkjördæmi norður og Reykjavíkurkjördæmi suður skulu vera níu kjördæmissæti og tvö jöfnunarsæti í hverju kjördæmi.		Landskjörstjórn ákveður tölu kjördæmissæta í hverju kjördæmi í samræmi við 9. gr.	Eftir hverjar alþingiskosningar skal landskjörstjórn endurmeta tölu þingsæta í kjördæmum og skiptingu þeirra í kjördæmis- og jöfnunarsæti þannig að heildartala sæta í hverju kjördæmi sé í sem fyllstu hlutfallslegu samræmi við tölu kjósenda á kjörskrá í nýafstöðnum kosningum. Fara að skal að eins og mælt er fyrir um í 9. gr.
3. mgr.			
Þrátt fyrir það sem segir í 1. og 2. mgr. getur landskjörstjórn breytt fjölda kjördæmissæta í hverju kjördæmi í samræmi við 9. gr.		Í Norðvesturkjördæmi, Norðausturkjördæmi og Suðurkjördæmi skal vera eitt jöfnunarsæti í hverju kjördæmi. Í Suðvesturkjördæmi, Reykjavíkurkjördæmi norður og Reykjavíkurkjördæmi suður skulu vera tvö jöfnunarsæti í hverju kjördæmi.	
9. gr.	***9. gr.***	***9. gr.***	***9. gr.***
1. mgr.	***1. mgr.***	***1. mgr.***	***1. mgr.***
Eftir hverjar alþingiskosningar skal landskjörstjórn reikna út hvort kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum skv. 2. mgr. 8. gr., séu helmingi færri í einu kjördæmi en kjósendur að baki hverju þingsæti í einhverju öðru kjördæmi, miðað við kjörskrá í nýafstöðnum kosningum, sbr. 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar. Ef svo er skal landskjörstjórn breyta fjölda kjördæmissæta í kjördæmum þannig að dregið verði úr þessum mun. Sú breyting má þó aldrei verða meiri en þörf krefur hverju sinni til þess að fullnægja fyrirmælum þessa stjórnarskrárákvæðis.	Eftir hverjar alþingiskosningar skal landskjörstjórn reikna út hvort kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum skv. 2. mgr. 8. gr., séu færri í einu kjördæmi en kjósendur að baki hverju þingsæti í einhverju öðru kjördæmi, miðað við kjörskrá í nýafstöðnum kosningum. Ef svo er skal landskjörstjórn breyta fjölda kjördæmissæta í kjördæmum þannig að dregið verði úr þessum mun. Fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi skal vera í sem fyllsta hlutfallslega samræmi við tölu kjósenda á kjörskrá.	Eftir hverjar alþingiskosningar skal landskjörstjórn ganga úr skugga um hvort tala þingsæta, að meðtöldum jöfnunarsætum skv. 2. mgr. 8. gr., sé í hverju kjördæmi í sem fyllstu hlutfallslegu samræmi við tölu kjósenda á kjörskrá í nýafstöðnum kosningum. Sé ekki svo skal landskjörstjórn breyta tölu kjördæmissæta í kjördæmum þannig að markmið þessarar greinar náist.	Við ákvörðun um tölu kjördæmissæta skal fyrst ráðstafa sex sætum til hvers kjördæmis, sbr. 3. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar.
2. mgr.	***2. mgr.***	***2. mgr.***	***2. mgr.***
Við útreikning skv. 1. mgr. skal fyrst miða við fjölda þingsæta í kjördæmum skv. 1. mgr. 8. gr. Ef skilyrði 1. mgr. eru fyrir hendi skal færa eitt kjördæmissæti frá því kjördæmi sem hefur fæsta kjósendur að baki hverju þingsæti til þess kjördæmis sem hefur flesta kjósendur að baki hverju þingsæti. Að því loknu er fjöldi kjósenda að baki hverjum þingmanni reiknaður að nýju miðað við þessa breytingu og kjördæmissæti færð milli kjördæma svo oft sem þörf krefur þar til hlutfall kjósenda að baki hverju þingsæti fer hvergi yfir þau mörk sem koma fram í 1. mgr.		Við ákvörðun um tölu kjördæmissæta skal fyrst ráðstafa sex sætum til hvers kjördæmis, sbr. 3. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar.	Þeim 27 þingsætum sem eftir standa skal skipt þannig á milli kjördæmanna: 1. Deila skal í tölu kjósenda á kjörskrá í hverju kjördæmi með tölunum 6, 7, 8 o.s.frv. 2. Ákvarða skal 27 hæstu útkomutölurnar. Hvert kjördæmi fær jafnmörg þessara viðbótarsæta og það á af útkomutölunum í 1. tölul.
		3. mgr.	***3. mgr.***
		Þeim 27 þingsætum sem eftir standa skal skipt þannig á milli kjördæmanna: 1. Ráðstafa skal einu þingsæti til hvers kjördæmis. 2. Að því loknu skal deila í tölu kjósenda á kjörskrá í hverju kjördæmi með tölunum 7, 8, 9 o.s.frv. 3. Ákvarða skal 21 hæstu útkomutölurnar. Hvert kjördæmi fær jafnmörg þessara sæta og það á af útkomutölunum í 2. tölul. 4. Nú eru tvær eða fleiri útkomutölur jafnháar þegar á það kann að reyna í 2. tölul. og skal þá hluta um val á milli þeirra.	Til þess að finna hve mörg þeirra þingsæta, sem koma í hlut hvers kjördæmis skv. 2. mgr., skulu teljast jöfnunarsæti skal fara þannig að: 1. Ganga skal á kjördæmin í fallandi röð kjörskrártalna, sbr. 1. málsl. 2. mgr. 8. gr., og ráðstafa einu sæti í sem sem jöfnunarsæti. 2. Aðgerð 1. töluliðar skal endurtekin uns öllum jöfnunarsætum hefur verið ráðstafað, sbr. 1. mgr. 8. gr.
		4. mgr.	***4. mgr.***
		Af þingsætunum 27 skv. 3. mgr. skulu níu teljast jöfnunarsæti og skiptast milli kjördæmanna eins og tilgreint er í 2. mgr. 8. gr.	Önnur þingsæti hvers kjördæmis skulu teljast til kjördæmissæta þeirra.
			5. mgr.
			Nú eru tvær eða fleiri útkomutölur jafnháar þegar á það kann að reyna í 2. tölul. 2. eða 3. mgr. og skal þá hluta um val á milli þeirra.

Viðauki B: Þróun á misvægi atkvæða eftir búsetu í tímans rás

Ekki er einhlítt hvernig atkvæðamisvægi skal mælt. Á að mæla það sem tölu kjósenda að baki hverju kjördæmissæti eða að baki hverju þingsæti sama kjördæmis hvort sem sætin teljast kjördæmis- eða jöfnunarsæti? Hængurinn við seinni mælikvarðann er sá að þá er sögulegur samanburður örðugur. Auk hinna kjördæmiskjörnu voru framan af líka konungskjörnir þingmenn sem síðan urðu að landskjörnum, en hvorir tveggja voru óháðir kjördæmum. Frá og með kosningunum 1934 hafa að vísu allir þingmenn verið tengdir kjördæmum, en með óbundnum hætti allt til og með kosningunum 1983. Fyrst frá kosningunum 1987 má segja að þingmenn séu allir fastbundnir kjördæmum. Sögulegt yfirlit er því vart mögulegt með öðrum hætti en þeim að bera aðeins saman kjördæmissætin. Þetta er sýnt á eftirfarandi mynd.



Á myndinni er misvægi atkvæða mælt sem hlutfallið milli tölu kjósenda að baki hverju kjördæmissæti í því kjördæmi þar sem sú tala er hæst á móti tölunni þar sem hún er lægst. Sýndir eru tveir ferlar með mismunandi litum. Annars vegar er miðað við kjördæmaskipan á hverjum tíma, en hins vegar þannig að kjósendur eru heimfærðir á núverandi kjördæmi. Síðan eru dregnar sléttari ferlar (fleirliða af annarri gráðu) sem sýna þróunina í hnotskurn. Vegna mikilla breytinga í kjördæmaskipaninni í tímans rás er síðarnefnda ferlaparið – það bláa – athyglisverðara, en þar er miðað við þá stóru mynd af misvæginu sem fæst með því að taka mið af núgildandi víðfeðmum kjördæmum. Vart verður annað lesið úr þessari sögu en að misvægið hafi verið næsta samfellt, þrátt fyrir leiðréttingar af og til.

Viðauki C: Fróðleiksmolar um jöfnun milli flokka

Ég hef ítrekað mælt með því að fjölga jöfnunarsætunum. Einfaldast væri að hafa enga uppskiptingu í kjördæmis- og jöfnunarsæti. Undantekningu yrði þó að gera vegna þeirra kjördæmissæta sem stjórnarskráin krefst að lágmarki, svo lengi sem það ákvæði er í gildi. Öllum öðrum sætum væri þá úthlutað skv. 108. gr. laganna. Þá grein þyrfti þó að yfirfara til að tryggja að í hverju kjördæmi væri sætum úthlutað eins og frekast verði á kosið skv. úrslitum í kjördæminu einu. Þessu má líka lýsa þannig að þau sæti sem lúta jöfnunarákvæðum séu ekki fleiri en þörf krefur til að ná fullri jöfnun á milli flokka.

Til eru ýmsar leiðir í þessu skyni og má aftur vísa í grein mína í tímaritinu „Stjórnmál og stjórnsýsla“, vol. 10, no 2 (2014) http://www.irpa.is/article/view/1622/pdf_356, en í II. kafla er einmitt fjallað um jöfnuð milli flokka. Þennan kafla má og finna sérstaklega á síðunni http://thorkellhelgason.is/?p=2124.

Í nýlegum kosningalögum Svía, frá 2014, er flokkajöfnun ekki aðeins náð með eiginlegum jöfnunarsætum heldur líka með því að færa kjördæmissæti á milli lista í sama kjördæmi í þessu skyni. Til gamans má geta þess að svipuð hugmynd var ofan á hjá formönnum flokkanna fjögurra sem unnu að kosningalagabreytingunni á fundi þeirra 1. desember 1982. Hugmyndin gekk enn lengra: Öll sæti skyldu að nafninu til vera kjördæmissæti. En verði við það ójöfnuður á milli flokka skyldi færa sæti milli lista innan kjördæma, frá lista ofhaldins flokk til lista vanhaldisns flokks miðað við landsfylgi. Þetta skyldi endurtekið þar til jöfnuður næðist. Til þess hefði mátt komast af með að víxla sætum í tvö til fjögur skipti á landinu öllu í hverrjum þingkosningum. Því miður var tillagan skotin í kaf með uppnefni, hún var kölluð „aftökureglan“: Fyrst séu menn kosnir kjördæmiskjöri en síðan komi landskjörstjórn með aftökusveit! Engu að síður er þessi aðferðafræði í endurbættri mynd einn af þeim möguleikum sem prófa má með „Kosningakerfaherminum“ sem nefndur er í þessari umsögn. Þá má geta þess að mikill áhugamaður um kosningakerfi, Kristinn Lund, hefur lengi unnið að ámóta aðferð.

Þjóðverjar hafa aftur á móti brennt sig á því að vilja ekki hrófla við kjördæmissætum til að ná flokkajöfnun, en stjórnlagadómstóll Sambandslýðveldisins krafðist fulls jöfnuðar í frægum dómi árið 2008; sjá http://thorkellhelgason.is/?p=1352. Afleiðingin er sú að sjálfvirk fjölgun jöfnunarsæta hefur leitt til þess að nú sitja 709 þingmenn á þýska sambandsþinginu, *Bundestag*, í stað 598 eins og lagt er upp með að grunni til. Allir tala um þetta að þetta sé ótækt. Stjórnmálamenn hafa þó ekki komið sér saman um neina brúkanlega lausn þrátt fyrir að hafa glímt við vandann í tólf ár. Svo að ég gorti þá fékk ég birt lítið lesendabréf í virtu þýsku dagblaði, *Süddeutsche Zeitung*, þar sem ég benti á að taka mætti á meininu með þeirri breytingu aleinni að setja á einum stað í kosningalögin töluna 2 í stað 1, þar sem kveðið er á um að kjördæmissæti skuli vera 299. Í þýsku kosningalögum er nefnilega ekki mælt fyrir um afmörkun kjördæmanna, það er hlutverk óháðs aðila að heildartölu þeirra gefinni. En frú Merkel hefur ekki séð bréf mitt!

Til að sýna hve misvægi atkvæða svo og of fá jöfnunarsæti geta leitt til undarlegrar úthlutunar má taka sem dæmi þingkosningarnar 2016 og hvernig sú úthlutun kom út hjá Samfylkingunni.

Stærsti hluti atkvæða flokksins kom frá þeim listum flokksins sem fengu enga menn kjörna, en það voru listarnir í kjördæmunum þremur á höfuðborgarsvæðinu. Í landsbyggðarkjördæmunum fékk flokkurinn einn mann kjörinn í hverju þeirra, þar af einn kjördæmiskjörinn, þann í Norðausturkjördæmi. Samt fékk flokkurinn aðeins 1.816 atkvæði í því kjördæmi. Atkvæði flokksins á höfuðborgarsvæðinu fóru því öll í að koma manni að í hinum landsbyggðarkjördæmunum tveimur. Útreikningur sýnir að til þess þurfti „sendingu að sunnan“ upp á að lágmarki 4.813 atkvæði, sem var lunginn af atkvæðum Samfylkingarinnar á höfuðborgarsvæðinu, eða rúm 76% þeirra. „Sendingin“ er meiri en samanlögð atkvæðatala lista flokksins á landsbyggðinni, sem nam 4.595 atkvæðum. Landbyggðaþingmenn Samfylkingarinnar komust því á þing einkum út á atkvæði á höfuðborgarsvæðinu. Þetta sýnir í hnotskurn hvaða afleiðingar það getur haft að vægi atkvæði er misjafnt eftir búsetu og jöfnunarsæti of fá.