

Frumvarp til laga

um breytingu á kosningalögum, nr. 112/2021 (jöfnun atkvæðavægis).

1. gr.

9. gr. laganna orðast svo:

Þingsæti eru 63 og skiptast þannig á milli kjördæma:

Norðvesturkjördæmi	6 þingsæti
Norðausturkjördæmi	7 þingsæti
Suðurkjördæmi	10 þingsæti
Suðvesturkjördæmi	18 þingsæti
Reykjavíkurborg	11 þingsæti
Reykjavíkurborg norður	11 þingsæti

Í hverju kjördæmi skulu vera sex kjördæmissæti. Jöfnunarsætum skal ráðstafa þannig að í Norðausturkjördæmi sé eitt jöfnunarsæti en í Suðurkjördæmi fjögur. Í Suðvesturkjördæmi skulu jöfnunarsætin vera tólf en fimm í Reykjavíkurborg norður og fimm í Reykjavíkurborg suður.

Þrátt fyrir ákvæði 1. og 2. mgr. getur landskjörstjórn breytt fjölda jöfnunarsæta í hverju kjördæmi í samræmi við 10. gr.

2. gr.

10. gr. laganna orðast svo:

Eftir hverjar alþingiskosningar skal landskjörstjórn kanna hvort tilefni sé til að færa jöfnunarsæti á milli kjördæma. Þetta skal gera á eftirfarandi hátt:

1. Reikna skal útkomutölur með því að deila í tölu kjósenda á kjörskrá í hverju kjördæmi í nýafstöðnum kosningum með tölunum 6, 7, 8 o.s.frv.
2. Ákvarða skal 27 hæstu útkomutölurnar skv. 1. tölul. Hvert kjördæmi fær jafnmörg jöfnunarsæti og það á af útkomutölunum.
3. Ef tvær eða fleiri útkomutölur eru jafnháar skal hluta um röð þeirra.

Landskjörstjórn auglýsir í Stjórnartíðindum hver sé fjöldi þingsæta hvers kjördæmis og skiptingu þeirra í kjördæmis- og jöfnunarsæti.

3. gr.

Í stað 1.–7. tölul. 2. málsl. 2. mgr. 110. gr. laganna orðast svo:

1. *Aðstefnd jöfnunarsæti:* Ákvarða skal tölu aðstefndra jöfnunarsæta hverra þessara samtaka með því að deila í atkvæðatölur þeirra með tölu kjördæmissæta þeirra, fyrst að viðbættum 1, síðan 2, þá 3 o.s.frv. Að því loknu eru fundnar 27 af hæstu

útkomutölunum. Aðstefnd jöfnunarsæti hverra samtaka eru jafnmörg og þau eiga af þessum útkomutölum.

2. *Forútteild jöfnunarsæti*: Framlengja skal úthlutun kjördæmissæta skv. 109. gr. hjá listum þeirra stjórnmálasamtaka sem fullnægja skilyrðum 1. mgr. með þeim hætti að deila í atkvæðatölur hvers lista með fjölda kjördæmissæta þeirra að viðbættum tölunum 1, 2, 3 o.s.frv. Úthluta skal uns öllum sætum hvers kjördæmis hefur verið ráðstafað. Þær útkomutölur sem þá verða til skulu skráðar fyrir hvern lista og nefnast þær atkvæðadeildir listans. Viðbótarsætin sem nú fást nefnast forútteild jöfnunarsæti.
3. *Of- og vanhaldin stjórnmálasamtök*: Finna skal þau stjórnmálasamtök sem hafa fengið fleiri jöfnunarsætum forútteilt en nemur tölu aðstefndra jöfnunarsæta skv. 1. tölul. Þessi stjórnmálasamtök teljast ofhaldin. Á sama hátt skal finna þau stjórnmálasamtök þar sem forútteild jöfnunarsæti nægja ekki og eru þau sögð vera vanhaldin.
4. *Jöfnunarhlutfall kjördæmis*: Afmarka skal þau kjördæmi þar sem í senn má finna ofhaldin og vanhaldin stjórnmálasamtök. Í hverju þessara kjördæma skal finna þau ofhöldnu stjórnmálasamtök sem eiga lægstu atkvæðadeildina sem stendur að baki forútteildu sæti slíkra samtaka. Sömuleiðis skal finna þau vanhöldnu stjórnmálasamtök sem eiga þá hæstu atkvæðadeild sem leiða myndi til næsta forútteilda sætis hjá samtökum af þeim toga. Þá skal í hverju þessara kjördæma ákvarða hlutfall fyrrgreindra lægstu og hæstu atkvæðadeilda. Þetta hlutfall nefnist jöfnunarhlutfall kjördæmisins.
5. *Færsla forútteilda sætis*: Finna skal það kjördæmi þar sem jöfnunarhlutfallið er lægst. Í því kjördæmi skal breyta forútteilingunni skv. 2. tölul. með því að færa sæti frá ofhöldnum stjórnmálasamtökum skv. 4. tölul. til tilsvareandi vanhaldinna stjórnmálasamtaka. Í kjölfarið skal aðgætt hvort viðkomandi samtök teljast áfram vera of- eða vanhaldin.
6. *Lok tilfærslu*: Beita skal ákvæðum 3.–5. tölul. svo oft sem ákvæði 3. og 4. tölul. eiga við. Að því loknu skulu jöfnunarsæti hverra stjórnmálasamtaka vera þau sæti sem teljast vera forútteild eftir tilfærslur sæta skv. 5. tölul.
7. *Hlutkesti*: Séu tvær eða fleiri útkomutölur eða atkvæðadeildir jafnstórar þegar á reynir í ákvæðum þessarar greinar skal hluta um röð þeirra.

4. gr.

Í stað orðanna „úthlutað eftir“ í 1. mgr. 111. gr. laganna kemur: forútteilt samkvæmt 2. tölul, 2. mgr. 110. gr. með tilliti til ákvæða 5. tölul. sömu málsgreinar.

5. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Dómsmálaráðherra skipaði 22. september 2025 starfshóp sem vinna skyldi tillögur að breytingum á kosningalögum með það að markmiði að auka jafnræði í atkvæðavægi og þingsætadreifingu að teknu tilliti til ákvæða stjórnarskrár lýðveldisins Íslands þar um. Í starfshópinu voru skipuð þau Ólafur Þ. Harðarson prófessor emeritus, sem jafnframt var formaður hópsins, Sigrún Helga Lund prófessor og Þorkell Helgason fyrrverandi prófessor. Starfshópurinn skilaði ráðherra skýrslu þar sem gerð er grein fyrir þeim tillögum til breytinga á kosningalögum sem starfshópurinn telur rétt að gera svo að unnt sé að ná fram sem mestum

jöfnuði á milli kjördæma og stjórnmalasamtaka. Í skýrslunni er jöfnun atkvæðavægis jafnframt rakin í sögulegu samhengi auk þess sem ítarlega er gerð grein fyrir breytingatillögum starfshópsins og þær skýrðar með dæmum. Jafnframt skilaði starfshópurinn drögum að frumvarpi til breytinga á kosningalögum.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tilefni lagasetningarinnar er ríkjandi misvægi í atkvæðavægi og þingsætadreifingu á milli kjördæma, nokkuð sem hefur verið til umræðu í langan tíma. Því þykir nauðsynlegt að ráðast í breytingar á kosningalögum með það að markmiði að ná fram sem mestum jöfnuði í atkvæðavægi og þingsætadreifingu án þess að breyta þurfi ákvæðum stjórnarskrárinnar þar um.

3. Meginefni frumvarpsins.

Í frumvarpinu eru lagðar til þrjár meginbreytingar. Í fyrsta lagi er lagt til að kjördæmissætum verði fækkað niður í það lágmark sem stjórnarskráin heimilar, þ.e. sex sæti í hverju kjördæmanni sex. Afgangur þingsætanna, 27 að tölu, verði jöfnunarsæti. Þetta mun tryggja til hins ítrasta að þingsæti skiptist jafnt á milli stjórnmalasamtaka í hlutfalli við fylgi þeirra á landinu öllu. Í öðru lagi er lagt til að þingsætum í heild verði skipt hlutfallslega á milli kjördæma miðað við fjölda kjósenda á kjörskrá. Í þriðja lagi er lagt til að ákvæðum um útteilingu jöfnunarsæta til einstakra kjördæmislista stjórnmalasamtaka verði breytt í þeim tilgangi að gera þá úthlutun stöðugri og líkari hreinni kjördæmisúthlutun sæta. Áfram verði í hvívetna notast við reglu D'Hondts við alla úthlutun þingsæta til stjórnmalasamtaka og einstakra lista þeirra.

3.1. Sögulegt samhengi.

Breytingar á íslenska kosningakerfinu hafa verið afar tíðar og mun algengari en annars staðar á Norðurlöndunum. Ólafur Þ. Harðarson hefur m.a. bent á að fræðilega megi greina 11 mismunandi kosningakerfi á Íslandi síðustu 182 ár. Breytingar á kerfinu hafa þó verið mun fleiri. Nokkuð hefur verið ritað um íslenskt kosningakerfi. Má hér benda á að ítarlegt yfirlit um megin Einkenni íslenska kosningakerfisins frá 1844 er að finna í bókarkafli Ólafs Þ. Harðarsonar, „The Icelandic Electoral System 1844-1999“ í B. Grofman og A. Lijphart, *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries* (Agathon Press 2002, bls. 101–166). Allar breytingar á íslenskum kosningalögum allt frá tilskipun konungs um endurreisn Alþingis 1843 til samtímans eru raktar í bókarauga Jóns Kristins Einarssonar, „Yfirlit yfir sögu íslenskra kosningalaga“ í nýútgefinni (2025), bók hans og Þorkels Helgasonar, *Kosningafræðaranum* (bls. 333–411).

Hlutfallskosningar voru teknar upp í Finnlandi 1906, í Svíþjóð 1911, í Danmörku 1915 og í Noregi 1920. Frumvarp Hannesar Hafstein þáverandi ráðherra sama efnis var hins vegar fellt á Alþingi 1907. Á Íslandi voru hlutfallskosningar almennt ekki teknar upp fyrr en 1959. Meginreglan fram að því hafði verið einföld meirihlutakosning í einmennings- og tvímenningskjördæmum, þó að hlutfallskosningar hafi smám saman orðið hluti kerfisins.

Megin Einkenni íslenska kosningakerfisins allt til 1959 var misvægi atkvæða eftir flokkum og kjördæmum. Tíðar breytingar á kerfinu stöfuðu af því að reynt var að minnka misvægi eftir flokkum en ekki eftir kjördæmum. Vegna örra breytinga á búsetu landsmanna dugðu þessar breytingar á jöfnun á milli flokka hins vegar stutt og fljótt sótti í sama farið. Stórt skref var þó stigið árið 1934 þegar upp voru tekin jöfnunarsæti, sem þá hétu uppbótarsæti, ellefu að tölu. Þau dugðu þó engan veginn. Jöfnuður á milli flokka jókst þó talsvert 1959 þegar kjördæmin

voru stækkuð og kosið í þeim með hlutfallskosningu. Kerfisbundið misvægi eftir kjördæmum minnkaði hins vegar ekki við stækkun kjördæmanna 1959 samkvæmt mælikvarða Loosemore-Hanby. Þetta kerfisbundna misvægi hélst svipað allt til breytinga á kosningakerfinu 1999. Misvægi eftir kjördæmum hér á landi var þó áfram það mesta á Norðurlöndum eftir þær breytingar.

Stjórnmálaflokkar urðu til í byrjun 20. aldar, ekki síst vegna þess að þingræðið sem fylgdi heimastjórninni 1904 kallaði á skipulagðar einingar á þingi. Strax kom í ljós að kosningakerfið mismunaði flokkum. Á þingunum 1905 og 1907 flutti Hannes Hafstein frumvarp um hlutfallskosningar samkvæmt reglu D'Hondt í sjö kjördæmum þar sem fjórir til sex þingmenn yrðu kosnir í hverju kjördæmi. Það kerfi minnir um margt á kosningakerfið sem tekið var upp 1959. Frumvarpið var felld þegar það kom til atkvæða árið 1907.

Á þinginu 1914 reyndi Hannes aftur að jafna vægi atkvæða eftir flokkum. Lagði hann fram frumvarp sem skipti landinu í 34 einmenningskjördæmi með tiltölulega jöfnum kjósendafjölda. Það frumvarp var ekki samþykkt. Þingið hafnaði þannig tvívegis á átta árum tillögum um jöfnun atkvæðavægis á milli flokka og kjördæma, hvort sem því yrði náð með hlutfallskosningum eða með einmenningskjördæmakerfi.

Næstu áratugi voru margar breytingar gerðar á íslenska kosningakerfinu, sem stuðluðu að auknu jafnvægi á milli flokka, en ekki á milli kjördæma. Í kosningunum 1923 voru teknar upp hlutfallskosningar í Reykjavík. Í kosningunum 1934 voru uppbótarsæti, eða jöfnunarsæti, fyrst notuð til þess að jafna atkvæðavægi á milli flokka. Í haustkosningunum 1942 var hlutfallskosning innleidd í tvímenningskjördæmum, en þessar breytingar minnkuðu yfirvigt Framsóknarflokks og réttu hlut Alþýðuflokks og Sjálfstæðisflokks.

Þrátt fyrir þessar breytingar hélst misvægi á milli flokka. Árið 1931 fékk Framsóknarflokkurinn t.d. 36% atkvæða en 58% kjördæmakjörinna þingmanna. Þá var ekki kosið um landskjörnu þingmennina sex sem allir sátu í efri deild.

Árið 1956 mynduðu Framsóknarflokkur og Alþýðuflokkur kosningabandalag sem þeir kölluðu *Bandalag umbótaflokkanna*. Hugmyndin var að nota kosningakerfið til þess að fá hreinan meiri hluta á þingi út á ríflega þriðjung atkvæða. Í bæjunum bauð Framsóknarflokkur ekki fram en hvatti stuðningsmenn sína til að kjósa Alþýðuflokk. Í landsbyggðakjördæmum bauð Alþýðuflokkur ekki fram en hvatti sitt fólk til að kjósa Framsókn. Í kosningunum 1956 fengu flokkarnir sameiginlega 34% atkvæða og 48% þingmanna; sjö þingmenn umfram það sem landsfylgi þeirra hefði getað staðið undir. Þeir fengu alls 25 þingmenn af þeim 52 sem kjörnir voru og vantaði því aðeins tvo þingmenn í hreinan meiri hluta og hefðu örfá atkvæði í nokkrum kjördæmum nægt til að það næðist. Framsóknarflokkur fékk 16% atkvæða og 33% þingmanna. Alþýðuflokkur fékk 18% atkvæða og 15% þingmanna. Sjálfstæðisflokkur fékk 42% atkvæða og 37% þingmanna. Alþýðubandalag fékk 19% atkvæða og 15% þingmanna.

Niðurstöðurnar 1956 opnuðu augu margra fyrir göllum kosningakerfisins. Árið 1959 sammæltust Sjálfstæðisflokkur, Alþýðuflokkur og Alþýðubandalag um að taka upp hreint kerfi hlutfallskosninga í átta kjördæmum. Framsóknarflokkurinn lagðist gegn breytingunum. Nýja kerfið tók gildi í haustkosningum árið 1959. Það var notað til ársins 1983. Þetta kerfi jók mjög jöfnuð á milli flokka, en þó fékk Framsóknarflokkur jafnan eitt til tvö þingsæti umfram það sem landsfylgi sagði til um.

Fyrir kosningarnar 1987 var kosningakerfinu breytt til þess að fullur jöfnuður næðist á milli flokka. Nú féllst Framsóknarflokkurinn á þær breytingar þó að hann tapaði við það einu til tveimur þingsætum. Fullur jöfnuður á milli flokka náðist í öllum kosningum á tímabilinu 1987–1999.

Fyrir kosningar 2003 var kosningakerfinu enn breytt. Kjördæmin urðu sex og jöfnunarsætum var fækkað úr þrettán í níu. Talið var að níu sæti væru nægilega mörg til þess að tryggja fullan jöfnuð á milli flokka. Sú reyndist raunin í kosningunum 2003, 2007, 2009 og 2024. Í kosningunum 2013, 2016, 2017 og 2021 náðist þetta hins vegar ekki; einn flokkur fékk einu þingsæti meira en landsfylgi gaf tilefni til. Ljóst er að núverandi kerfi tryggir ekki fullt jafnvægi á milli flokka.

3.2. Misvægi atkvæða á milli flokka.

Í þessu frumvarpi er lagt til að fullur jöfnuður á milli flokka, þ.e. þeirra sem ná 5% heildarfylgi á landinu öllu, verði tryggður með því að fjölga jöfnunarsætum úr níu í 27. Tölfræðilegar hermanir í kosningahermin sýna að með óbreyttum lögum má búast við því að allt að eitt sæti lendi að jafnaði hjá flokki sem ekki á landsfylgi fyrir því. Á hinn bóginn væru líkurnar á því að ekki næðist fullur jöfnuður með 27 jöfnunarsætum hverfandi litlar.

Jöfnunarsæti leiða alltaf til einhverrar röskunar frá hreinum kjördæmaúrslitum þannig að einhverjir frambjóðendur sem hefðu hlotið kosningu í hreinu kjördæmakjöri verða að þoka úr sæti fyrir jöfnunarmönnum. Þeir verða hins vegar færri í nýju kerfi með 27 jöfnunarsætum en í núverandi kerfi með níu jöfnunarsætum. Þetta á einkum við ef breytt er um aðferð við útdeilingu jöfnunarsæta sem er ein af þremur megintillögum frumvarpsins.

Fjölgun jöfnunarsæta í 27 sæti næst með því að fækka kjördæmissætum niður í það lágmark sem stjórnarskráin heimilar, þ.e. sex sæti í hverju kjördæmi. Við þetta hækkar sá náttúrulegi þröskuldur sem nú er, þ.e. það þarf meira fylgi til að ná einum manni kjörnum. Nú á flokkur t.d. tryggt kjördæmissæti í Suðvesturkjördæmi nái hann 1/13 af gildum atkvæðum eða um 7,7% fylgi. Með þeirri breytingu á tölu kjördæmissæta sem lögð er til í frumvarpinu þarf sama fylgi til að ná sæti í hverju kjördæmanna og nú þarf í Norðvesturkjördæmi. Kjördæmissæti er því aðeins tryggt að fylgið nemi 1/7 eða rúmum 14% af gildum atkvæðum í kjördæminu.

Allt frá því að jöfnunarsæti voru fyrst tekin upp árið 1934 hefur tala þeirra verið skorin við nögl þannig að þau hafa ýmist ekki dugað til að ná fullum jöfnuði á milli flokka eða verið alveg á mörkunum. Fjölda sætanna hefur verið breytt þrisvar sinnum á umræddum 90 árum. Í þessu frumvarpi er lagt til að jöfnunarsætin verði höfð eins mörg og stjórnarskráin frekast leyfir. Spurt kann að vera hvort ekki megi komast af með færri jöfnunarsæti eða taka skref í áföngum. Svo kann að vera, t.d. ætti 21 jöfnunarsæti vel að duga eins og þau geta flest orðið ef kjördæmin eru sjö, en það er leyfilegt innan ákvæða stjórnarskrárinnar. En hvers vegna að vera með einhverjar millileiðir sem síðan þyrfti að breyta? Eins og þegar hefur komið fram er unnt að útfæra útdeilingu jöfnunarsæta til kjördæmislistanna þannig að eins sjaldan sé gripið til jöfnunarsætanna og nauðsynlegt er til að ná jöfnuði á milli flokka. En til þess er nauðsynlegt að svigrúmið sé sem mest, þ.e. jöfnunarsætin formlega sem flest og fyrirkomulagi 110. gr. kosningalaga breytt.

3.3. Misvægi atkvæða á milli kjördæma.

Allt frá endurreisn Alþingis árið 1845 hefur misvægi atkvæða eftir kjördæmum verið mikið. Í fyrstu alþingiskosningunum 1844 var íbúafjöldi í sex fjölmennustu einmenningskjördæmunum 10–13 sinnum meiri en í því fámennasta. Á næstu 182 árum minnkaði þetta misvægi, en það gekk afar hægt allt fram til loka 20. aldar. Með stjórnarskrárbreytingu árið 1999 var ákveðið að misvægi á milli kjördæma mætti aldrei vera meira en 2:1.

Um miðja 19. öld gerðu bæði dönsk stjórnvöld og íslenskir einstaklingar tillögur um að minnka misvægi atkvæða eftir kjördæmum eða útrýma því með öllu. Dæmi má taka af umræðum um kjördæmaskipan fyrir þjóðfundinn 1851 þar sem tillögur komu fram frá konungsfulltrúum og stiftamtmanni, nefnd kosinni á Þingvallafundi 1849 og Brynjólfi Péturssyni um að fulltrúafjöldi kjördæma tæki mið af kjósendafjölda. Alþingi hafnaði öllum slíkum hugmyndum.

Brynjólfur Pétursson var einn Fjölnismanna og skrifstofustjóri íslensku stjórnardeildarinnar í Kaupmannahöfn. Hann lagði til að við kosningar til þjóðfundarins yrði landinu skipt í einmenningskjördæmi með um 1.640 íbúa hvert og atkvæðavægi á milli kjördæma þannig jafnað að fullu.

Á 20. öld voru fjölmargar breytingar gerðar á kosningakerfinu. Þær miðuðu fyrst og fremst að því að jafna vægi atkvæða á milli flokka og þar náðist mikill árangur, einkum eftir kjördæmabreytinguna 1959. Fullt jafnvægi á milli flokka náðist þó fyrst í alþingiskosningunum 1987 eftir breytingar á kosningalögum í aðdraganda þeirra. En misvægi atkvæða eftir kjördæmum var áfram mikið og minnkaði ekki á tímabilinu 1916–1999 samkvæmt svokölluðum Loosemore-Hanby-mælikvarða sem kerfisbundið metur slíkt misvægi í heild. Reyndar má nefna að við kjör sex landskjörinna þingmanna 1916–1933 var landið allt eitt kjördæmi og því ekkert misvægi atkvæða eftir búsetu. Landskjörnu þingmennirnir komu í stað sex konungkjörinna þingmanna 1844–1915.

Með breytingu á stjórnarskrá 1999 var hins vegar ákveðið að misvægi á milli kjördæma skyldi aldrei vera meira en 2:1, sem var mikil breyting.

Reyndar getur verið villandi að meta misvægi eftir kjördæmum einungis eftir hlutfalli á milli þess kjördæmis þar sem flestir kjósendur standa að baki hverju þingsæti og þess þar sem þeir eru fæstir. Munurinn á tveimur kjördæmum segir ekki alla söguna um kerfisbundna heildarmismuninn á milli landshluta. Eftir kjördæmabreytinguna 1959, sem minnkaði stórlega misvægi eftir flokkum, hafði minni hluti kjósenda (utan Reykjavíkur- og Reykjaneskjördæma) samt sem áður kosið meiri hluta þingmanna. Í haustkosningunum 1959 kusu 46% kjósenda í sex landsbyggðakjördæmum 54% þingmanna. Í kosningunum 1999 kusu 33% kjósenda í landsbyggðakjördæmunum 51% þingmanna. Í kosningum 2003 breyttist þetta. Síðan hefur meiri hluti kjósenda á höfuðborgarsvæðinu kosið meiri hluta þingmanna þó að mikið misvægi hafi áfram verið á milli kjördæma. Árið 2003 kusu 38% kjósenda sem bjuggu í landsbyggðakjördæmunum þremur 48% þingmanna. Í kosningunum 2024 bjuggu 35% kjósenda í þessum þremur kjördæmum sem kusu 43% þingmanna.

Á 20. öld voru miklar breytingar gerðar á kosningakerfum í Vestur-Evrópu. Víðast voru hlutfallskosningar teknar upp og misvægi á milli flokka og kjördæma minnkað mikið eða útrýmt að fullu. Íslendingar voru lengi eftirbátar nágrannaþjóðanna í þessum efnum og eru það enn varðandi misvægi á milli kjördæma.

Í skýrslu Birgis Guðmundssonar og Grétars Þórs Eypórssonar stjórnfræðinga til stjórnlaganefndar árið 2011 var t.d. nefnt að Ísland hefði gengið lengst allra Norðurlandþjóða í að viðhalda misvægi atkvæða á milli kjördæma þrátt fyrir að alls staðar annars staðar á Norðurlöndum sé viðhöfð kjördæmaskipting líkt og á Íslandi. Nánar til tekið sé atkvæðavægið nánast að fullu jafnað í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð þegar Noregur og Ísland hafi á hinn bóginn misjafnt atkvæðavægi dreifbýlissvæðum í hag og þéttbýlissvæðum í óhag. Samkvæmt skýrslunni var misvægi um það bil þrefalt meira á Íslandi en í Noregi í kosningunum 1997 og 1999.

Benda má á að í Færeyjum og í Grænlandi er ekkert misvægi á milli flokka eða kjördæma, en þar er allt landið eitt kjördæmi í kosningum til þjóðþinga landanna. Færeyingar og

Grænlingar kjósa tvo fulltrúa hvorir á danska þjóðþingið og Álandseyingar einn á finnska þingið. Þegar misvægi atkvæða meðal Dana og Finna er reiknað er ekki tekið tillit til þessara sjálfstjórnarsvæða, enda liggja þar að baki sérstök sjónarmið um þjóðernisminnihluta eins og útskýrt er í ráðleggingum Feneyjanefndar Evrópuráðsins um góða kosningahætti (*Code of Good Practice in Electoral Matters*, liður 2.4.b á bls. 11).

Í Svíþjóð og Finnlandi er sneitt hjá misvægi eftir kjördæmum þar sem þingsætatala kjördæmanna er endurskoðuð með kerfisbundnum hætti til að tryggja jöfnuð. Í Noregi og á Íslandi er misvægi viðhaldið. Í Noregi er það gert með þeim kerfisbundna hætti að láta flatarmál kjördæma hafa áhrif á skiptingu þingsætanna. Sama er gert í Danmörku, en þar eru áhrifin mjög lítil þannig að ekki fer fjarri lagi að þar hafi kjördæmin jafnt vægi. Í Noregi er misvægið hins vegar talsvert.

Eftir breytingarnar á íslensku kosningalögum árið 1999 var misvægi áfram meira á Íslandi en í Noregi. Árið 2021 voru 19 kjördæmi í Noregi. 10 þeirra fengu fleiri þingmenn en hlutfall íbúa sagði til um. Þannig kusu 29,3% Norðmanna 34,6% þingmanna það ár. Munurinn í Noregi nam þá um 5 prósentustigum, en eins og að framan segir var tilsvarendi munur 8 prósentustig á Íslandi 2024, landsbyggðakjördæmunum í hag. Misvægi eftir kjördæmum er þannig enn mest á Íslandi þegar litið er til Norðurlanda – og reyndar annarra landa í Vestur-Evrópu nema þá helst á Spáni.

Í frumvarpinu er lagt til að fullum jöfnuði á milli kjördæma og þar með kjósenda verði náð. Í töflu K1 kemur fram hvernig þingsæti munu skiptast á milli kjördæma í næstu þingkosningum að óbreyttum lögum.

Tafla K1: Skipting þingsæta að óbreyttum lögum

	Kjósendur	Hlutföll	Sæti	Kjós./sæti	Frávik
Norðvesturkjördæmi	22.150	8,2%	7	3.164	-25,8%
Norðausturkjördæmi	31.038	11,6%	10	3.104	-27,2%
Suðurkjördæmi	41.002	15,3%	10	4.100	-3,8%
Suðvesturkjördæmi	79.088	29,5%	14	5.649	32,6%
Reykjavíkurborg	47.617	17,7%	11	4.329	1,6%
Reykjavíkurborg norður	47.595	17,7%	11	4.327	1,5%
Landið allt, mesta misvægi lengst til hægri	268.490	100,0%	63	4.262	1,82

Í fyrsta talnadálki töflunnar er sýndur fjöldi kjósenda á kjörskrá eins og tölur voru í síðustu þingkosningum sem haldnar voru 30. nóvember 2024. (Kjósendatölur eru sóttar af vef Hagstofunnar en útreikningar eru gerðir af starfshóp um breytingar á kosningalögum). Þessar kjósendatölur eru færðar í hlutfallstölur í öðrum talnadálkinum en sá þriðji sýnir þingsætatalu hvers kjördæmis. Út frá þessum upplýsingum er síðan fundið hve margir kjósendur eru að baki hverju þingsæti í hverju kjördæmanna. Bleikur litur sýnir hvar þetta hlutfall er lægst en grænn hvar það er hæst. Meðaltal kjósenda að baki þingsæta á landinu öllu er 4.262 eins og sést í neðstu línu töflunnar. Fimmti og þar með síðasti dálkur töflunnar sýnir hlutfallsleg frávik kjósenda að baki hverju þingsæti frá fyrrgreindu meðaltali.

Feneyjanefnd Evrópuráðsins hefur gefið út leiðbeiningar um hvernig útfærsla kosningakerfa eigi að vera í löndum ráðsins (*Code of Good Practice in Electoral Matters*). Þar kemur fram hve mikil þessi frávik megi vera upp eða niður. Þar segir á bls. 10 í lið 2.2.iv að leyfileg frávik skuli vera innan 10% marka og alls ekki fara yfir 15% nema í nánar tilgreindum sérstökum tilvikum. Fram kemur í töflu K1 að í helmingi íslensku kjördæmanna eru frávikin langt umfram þessi mörk.

Í neðstu línu síðasta dálks töflunnar sést talan 1,82. Það er hlutfallið á milli fjölda kjósenda að baki sæti í því kjördæmi þar sem sú tala er hæst (hér í Suðvesturkjördæmi) á móti því þar sem það er lægst (í Norðausturkjördæmi). Kosningalögin mæla svo fyrir um að fari þetta hlutfall, sem almennt er nefnt misvægishlutfall eða jafnvel aðeins misvægi, yfir 2 skuli færa kjördæmissæti frá því síðarnefnda til hins fyrrnefnda. Á þetta mun að óbreyttu ekki reyna í næstu kosningum. En svo gæti hæglega farið að í kjölfar næstu kosninga yrði sæti fært. Að óbreyttri stjórnskrá og óbreyttum kosningalögum verða hins vegar ekki fleiri sæti færð frá Norðvesturkjördæmi, þar sem stjórnskráin mælir fyrir um að hvert kjördæmi skuli fá minnst sex kjördæmissæti og samkvæmt kosningalögum fær ekkert kjördæmi færri en eitt jöfnunarsæti. Stjórnskráin nefnir ekki til hvaða ráða skuli grípa þegar svo er komið og misvægið komið yfir 2, en á þessu er tekið í 10. gr. gildandi kosningalaga.

Vert er að benda á að í 10. gr. kosningalaganna er sagt að „breyta [skuli] fjölda þingsæta“ sé þess þörf til að halda misvægishlutfallinu innan markanna 2:1. Í 1. mgr. 10. greinar laganna er hins vegar aðeins talað um *kjördæmissæti* en ekki *þingsæti*. Þetta er síðan endurtekið í útfærslu á þessu ákvæði í 2. mgr. lagagreinarinnar. Einungis má því samkvæmt lögnum færa kjördæmissæti til. Þar sem 2. mgr. 9. gr. laganna kveður á um að minnst eitt jöfnunarsæti skuli vera í hverju kjördæmi geta sætin því aldrei í neinu kjördæmi orðið færri en sjö alls. Samkvæmt lögnum má ekki grípa til jöfnunarsætis enda þótt á því reynist þörf til að ná aðstefndu misvægishlutfalli þrátt fyrir heimild stjórnskrárinnar þar um.

Þá er sá galli á þessum fyrirmælum um færslu sæta til að halda misvæginu í böndum að þau ná aðeins til jaðranna. Það eru engin ákvæði um að jafna skuli innbyrðis á milli hinna kjördæmanna. Í töflu K1 sést berlega að uppi er ósamræmi. Nægir að benda á að Norðausturkjördæmi og Suðurkjördæmi hafa 10 sæti hvort en verulegur munur er á kjósendatölum þeirra.

Í ljósi þess sem hér hefur komið fram er lagt til í frumvarpinu að það skref verði stigið til fulls að skipta þingsætum hlutfallslega rétt samkvæmt kjósendafjölda. Þetta verði þó mildað með tvennum hætti. Í fyrsta lagi að skipting sé gerð strax í kjölfar hverra kosninga og þá á grundvelli kjósendatalna í þeim, en ekki beðið eftir væntanlegum kjósendatölum í næstu kosningum á eftir. Í öðru lagi að beitt verði reglu Adams við þessa skiptingu en sú regla er vilhallari fámennari kjördæmum en aðrar hlutfallsréttar reglur, svo sem regla D'Hondts sem virkar í hina áttina; hún hyglar fjölmennari kjördæmunum. Báðar reglurnar, D'Hondts og Adams, eru svokallaðar deilingarreglur þar sem í þessu tilfelli er deilt upp í tölur kjósenda á kjörskrá með deilitölum. Það eru tölurnar 1, 2, 3 o.s.frv. hjá D'Hondt en tölurnar 0, 1, 2 o.s.frv. hjá Adams. Sætatölurnar finnast þá með því að velja 63 stærstu útkomutölurnar og úthluta hverju kjördæmi þá tölu sæta sem það á af þessum útkomutölum. Þar sem fyrst er deilt með núlli samkvæmt reglu Adams er tryggt að hvert kjördæmi fær a.m.k. eitt sæti. Raunar tryggja báðar reglurnar öllum kjördæmunum sex sæti, sem er hið stjórnskrárbundna lágmark. Í töflu K2, sem er eins upp byggð og tafla K1, sést hvernig sæti myndu skiptast í næstu kosningum eftir hlutfallslega skiptingu sætanna með reglu Adams. Þar sést m.a. að Norðvesturkjördæmi fengi sex sæti, en færri mega þau ekki vera samkvæmt ákvæðum stjórnskrárinnar.

Tafla K2: Full jöfnun milli kjördæma með reglu Adams

	Kjösendur	Hlutföll	Sæti	Kjós./sæti	Frávik
Norðvesturkjördæmi	22.150	8,2%	6	3.692	-13,4%
Norðausturkjördæmi	31.038	11,6%	7	4.434	4,0%
Suðurkjördæmi	41.002	15,3%	10	4.100	-3,8%
Suðvesturkjördæmi	79.088	29,5%	18	4.394	3,1%
Reykjavíkurborg kjördæmi suður	47.617	17,7%	11	4.329	1,6%
Reykjavíkurborg kjördæmi norður	47.595	17,7%	11	4.327	1,5%
Landið allt, mesta misvægi lengst til hægri	268.490	100,0%	63	4.262	1,20

Til samanburðar er sýnt í töflu K3 hvernig sætin myndu skiptast væri regla D'Hondts lögð til grundvallar.

Munurinn á útkomunum í töflum K2 og K3 er sá að í þeirri síðari er sæti fært frá Suðurkjördæmi til Suðvesturkjördæmis, sem fengi þá 19 sæti en ekki 18 eins og regla Adams ákvarðar. Að sætið sé tekið frá Suðurkjördæmi helgast af því að ekki má grípa til Norðvesturkjördæmis og skilja þar aðeins eftir fimm sæti vegna ákvæðis 31. gr. stjórnskrárinnar. Væri þessi lágmarkskrafa ekki væri sjötta sætið tekið frá Norðvesturkjördæmi.

Tafla K3: Full jöfnun milli kjördæmanna með reglu D'Hondts

	Kjösendur	Hlutföll	Sæti	Kjós./sæti	Frávik
Norðvesturkjördæmi	22.150	8,2%	6	3.692	-13,4%
Norðausturkjördæmi	31.038	11,6%	7	4.434	4,0%
Suðurkjördæmi	41.002	15,3%	9	4.556	6,9%
Suðvesturkjördæmi	79.088	29,5%	19	4.163	-2,3%
Reykjavíkurborg kjördæmi suður	47.617	17,7%	11	4.329	1,6%
Reykjavíkurborg kjördæmi norður	47.595	17,7%	11	4.327	1,5%
Landið allt, mesta misvægi lengst til hægri	268.490	100,0%	63	4.262	1,23

Í 5. mgr. 31. gr. stjórnskrárinnar er kveðið á um að mesta misvægi megi ekki fara yfir hlutfallið 2:1. Viðbrögð við því eru síðan útfærð í 10. gr. gildandi kosningalaga eins og fyrr segir. Eins og sjá má í skýringum við einstakar greinar frumvarpsins eru þau ákvæði öll felld brott og í staðinn er sætum skipt með reglu Adams. Spyrra má hvort það nægi undir öllum kringumstæðum til að uppfyllt sé téð ákvæði stjórnskrárinnar. Sanna má stærðfræðilega að svo sé, þ.e. að misvægið geti aldrei farið upp í eða yfir þau mörk sem stjórnskráin setur sé reglu Adams beitt (og reyndar heldur ekki þótt regla D'Hondts væri notuð). Þó er ljóst að það ákvæði stjórnskrárinnar um að kjördæmissæti megi hvergi vera færri en sex getur komið í veg fyrir að misvægið haldist innan téðs hámarks. Hér er innra ósamræmi í stjórnskránni.

3.4 Útdeiling jöfnunarsæta.

Ákvæði kosningalaga um jöfnunarsæti og hvernig þeim er útdeilt til kjördæmislista má segja að sé flóknust þar sem sætin eru bundin kjördæmum. Tilsvarandi lagaákvæði hafa verið

breytingum undirorpin í íslenskum kosningalögum allt frá því að þau voru tekin upp (og hétu þá uppþótarsæti).

Ráða má af pólitískri umræðu allt frá því að jöfnunarsætin komu fyrst við sögu 1934, en einkum þó við breytingarnar á níunda áratugnum svo og þeim um aldamótin síðustu, að keppikeflið sé að útteiling jöfnunarsætanna stingi sem minnst í stúf við kosningaúrslit í hverju kjördæmi. Með öðrum orðum er markmiðið að heildarúthlutunin í hverju þeirra eigi að vera sem líkust því að öllum sætum væri úthlutað sem kjördæmissætum án inngripa frá jöfnunarákvæðunum. Þetta endurspeglast einna skýrast í stjórnarskrárbreytingunni 1984, en með breytingum á 31. gr. stjórnarskrárinnar voru sætin að grunni til öll gerð að hreinum kjördæmissætum en þó með þeirri undantekningu að til þess að stuðla að jöfnuði á milli þingflokka væri „heimilt að úthluta allt að fjórðungi þingsæta hvers kjördæmis með hliðsjón af kosningaúrslitum á landinu öllu“.

Aðferðin í gildandi kosningalögum er allflókin. Hún birtist í 110. gr. laganna. Fyrst eru ákvarðaðar svokallaðar landstölur sem segja til um í hvaða röð jöfnunarsætunum í heild er skipt á milli stjórnmálasamtaka sem ná 5% þröskuldinum. Sætum er síðan útteilt til einstakra lista í þessari röð. Sá flokkur sem á fyrstur (og síðar næstur) tilkall til jöfnunarsætis samkvæmt röðinni fær það í því kjördæmi þar sem hann á hæsta atkvæðahlutfall undir sínum fyrsta manni (síðar næsta manni).

Á þessari aðferð gildandi laga voru og eru enn frekar orðnir ýmsir gallar. Þannig er að jafnaði óþarflega mörgum sætum raskað frá því sem fengist með hreinni kjördæmisúthlutun á öllum sætum. Jafnframt er úthlutunin næm fyrir smávægilegum breytingum á atkvæðatölum, eins og t.d. kom fram við endurtalningu atkvæða í Norðvesturkjördæmi eftir þingkosningarnar 2021. Síðan má benda á það atriði að útteiling jöfnunarsætanna miðast við atkvæðahlutföll. Þetta var gott og gilt í upphafi, þ.e. um sl. aldamót þegar ákvæðin tóku gildi. Þá voru nánast jafnmörg sæti í hverju kjördæmi, 10 eða 11 sæti. Síðan hefur þetta riðlast og er nú svo komið að sætin eru 7–14. Þá eiga viðmið við atkvæðahlutföll ekki lengur við. Með þeirri fullu jöfnun á milli kjördæma, sem lögð er til með frumvarpinu, geta sætin orðið 6–18, jafnvel 19. Norðmenn tóku rétt eftir aldamótin upp útteilingarkerfi jöfnunarsæta svipað því íslenska. Þar var tekið á þessum vanda með því að miða ekki við atkvæðahlutföll heldur við svokallaða sætishluti, sbr. skilgreiningu sem er að finna í *Kosningafræðaranum* (bls. 59).

Hér verður gengið út frá því markmiði að jöfnunarákvæðin skuli stinga sem minnst í stúf við kosningaúrslit í hverju kjördæmi. Að því gefnu er aðeins til ein aðferð, aðferð sem raskar eins sjaldan úthlutun í hverju kjördæmi og frekast er unnt. Sanna má stærðfræðilega að engin önnur aðferð, en sú sem hér er kölluð aðferð jöfnunarfærslu, hróflar við færri sætum í kjördæmunum í því skyni að ná fullum jöfnuði á milli flokka. Aðferð jöfnunarfærslu er útfærð í tillögu frumvarpsins um breytingar á 110. gr. kosningalaga. Aðferðin er í raun einföld en verður best lýst með dæmum. Í öðru dæmanna, því í töflu 1, er gengið út frá þingkosningum á Íslandi. Hitt dæmið, sem er í töflu 2, er einfaldara og verður notað í tengslum við skýringar við einstakar greinar frumvarpsins, einkum 3. gr. Í báðum dæmunum er útteilingarferli jöfnunarfærslu lýst að gefnum þeim lagabreytingum sem felast í þessu frumvarpi.

Í töflu 1 er þingsætum úthlutað á grundvelli eins konar meðalúrslita úr íslenskum þingkosningum á þessari öld. Þessi kosning er hér kölluð *Aldarkosning*. Athuga ber að bókstafir flokka í þessu dæmi hafa ekkert með raunverulega flokksbókstafi að gera. Bókstöfunum er einfaldlega ráðstafað eftir landsfylgi þessara tilbúnu flokka.

Fyrst er öllum sætum útteilt sem væru þau kjördæmissæti. Þau sem í hverju kjördæmi taka við af hinum sex eiginlegu kjördæmissætum eru nefnd *forútdeild* jöfnunarsæti. Þá kemur í ljós að tveir flokkar hafa fengið fleiri sætum þannig forútdeilt en landsfylgi þeirra gefur tilefni til.

Annar þeirra, stærsti flokkurinn, A-flokkurinn, fær tvö sæti um of en hinn, D-flokkurinn, eitt umframsæti. Þessir flokkar eru hér á eftir sagðir *ofhaldnir*. Að sama skapi skortir þrjá flokka sitt sætið hvern. Þetta eru nefndir *vanhaldnir* flokkar. Þeir þrír flokkar sem eftir eru hafa sitt á hreinu. Til þess að ná fullum jöfnuði á milli þingflokka þarf því að færa til þrjú sæti frá þeim ofhöldnu til þeirra vanhöldnu.

En hvaða tveir listar eiga að verða fyrir valinu við slíka víxlun sæta? Ekki má grípa til sætis sem ofhaldinn flokkur hefur hlotið sem kjördæmissæti. Þar með er Norðvesturkjördæmi alfarið úr leik þar sem það hefur einungis sex sæti og þau öll kjördæmissæti. Í frumvarpinu er lagt til að sætum verði víxlað þar sem minnstu munar hlutfallslega séð á atkvæðum að baki síðasta sæti lista ofhaldins flokks og atkvæðum að baki næsta sætis lista vanhaldins flokks.

Tafla 1 Útdeiling jöfnunarsæta með jöfnunarfærslu, á grundvelli *Aldarkosningarinnar*

Gengið er út frá fullri jöfnun milli kjördæma svo og hámarksfjölda jöfnunarsæta, 27 sætum.

Atkvæði	A	B	C	D	E	F	G	H	Kjörd. sæti	Jöfn. sæti	Sæti alls
Norðvestur	3.845	3.021	4.320	2.677	1.210	693	973	512	6	0	6
Norðaustur	4.651	3.844	5.620	4.672	1.555	1.017	1.333	845	6	1	7
Suður	6.953	6.002	6.659	3.132	2.283	1.309	2.294	1.082	6	4	10
Suðvestur	16.549	12.356	8.174	6.192	4.732	4.489	2.927	3.189	6	12	18
Reykjavík suður	9.186	7.500	3.862	4.868	3.593	2.646	1.857	1.991	6	5	11
Reykjavík norður	8.445	8.018	3.767	5.072	3.934	2.400	1.612	1.871	6	5	11
Atkvæði alls	49.629	40.741	32.402	26.613	17.307	12.554	10.996	9.490			
Fylgi á landinu öllu	24,8%	20,4%	16,2%	13,3%	8,7%	6,3%	5,5%	4,8%			

Öllum sætum, kjördæmis- sem og jöfnunarsætum, er útdelt í kjördæmunum hverju fyrir sig en þó að teknu tilliti til 5% þröskuldsins þegar komið er að jöfnunarsætunum.

Kjördæmissæti og

forútdæld jöfnunarsæti	A	B	C	D	E	F	G	H	Sæti alls
Norðvestur	2	1	2	1					6
Norðaustur	2	1	2	2					7
Suður	3	2	2	1	1		1		10
Suðvestur	6	4	3	2	1	1	1		18
Reykjavík suður	3	3	1	2	1	1	0		11
Reykjavík norður	3	3	1	2	1	1			11
Samtals forútdelt	19	14	11	10	4	3	2	0	63

Aðstefnd sæti eru þær sætatölur sem hver flokkur á að fá samkvæmd landsfylgi. Frávik sýnir mismunin: Forútdældu sætin að frádregnum þeim aðstefndu. Jákvæðar tölur vísa til ofhaldinna flokka en neikvæðar til vanhaldinna. Jafna þarf metin á milli þeirra.

Aðstefnd sæti	A	B	C	D	E	F	G	H	Sæti alls
Frávik	17	14	11	9	5	4	3	0	63
	2	0	0	1	-1	-1	-1	0	0

Í hverju kjördæmi er leitað að lægstu atkvæðadeild (atkv. að baki síðasta sæti) hjá hverjum lista ofhaldins flokks og hæstu atkvæðadeild undir næsta sæti vanhaldins flokks. Þetta hlutfall er nefnt færsluhlutfall. Fundið er í hverju skrefi það kjördæmi þar sem hlutfallið á milli þessa er hvað minnst. Þar er sæti víxlað.

Kjördæmi	Fært frá	Sæti listans nr.	Atkv. að baki síðasta	Fært til	Sæti listans nr.	Atkv. að baki næsta	Færsluhlutfall
Suðvestur	A	6	2.758	E	2	2.366	1,166
Reykjavík suður	D	2	2.434	G	1	1.857	1,311
Suðvestur	A	5	3.310	F	2	2.244	1,475

Í dæminu þarf því aðeins að færa til í þrjú sæti. Þau eru raunar öll á höfuðborgarsvæðinu, enda er þar mesta svigrúmið. Sé aftur á móti miðað við óbreytt kosningalög að öllu leyti og þar með einungis níu jöfnunarsæti víkja fjögur sæti frá hreinni kjördæmisúthlutun í þessu sama dæmi. Samkvæmt ákvæðum frumvarpsins yrði í þessu dæmi *minni* röskun á hreinni kjördæmisúthlutun en verður sé gildandi lögum beitt óbreyttum. Þetta gerist *þrátt fyrir* stórfækkun eiginlegra kjördæmissæta niður í 36 frá því að þau séu að nafninu til fleiri, eða 54, í gildandi lögum.

Þetta kann að þykja mótsögn en ræðst alfarið af þeim eiginleika jöfnunarfærsluaðferðarinnar að hún hróflar eins lítið við hreinni kjördæmisúthlutun og frekast er unnt. Í dæminu nægir samkvæmt aðferðinni að grípa til þriggja jöfnunarsæta. En það merkir ekki að negla mætti niður þennan fjölda jöfnunarsæta. Til þess að aðferðin raski sem fæstum sætum frá því að vera kjördæmissæti verður að vera svigrúm til að velja þau af jöfnunarsætunum sem þarf til að ná fram fullum jöfnuði á milli flokka en því ekki settar skorður með fáum formlegum jöfnunarsætum. En þá má líka treysta því á grundvelli stærðfræðilegrar sönnunar að jöfnun aðferðarinnar taka aldrei til fleiri sæta en nauðsynlegt er.

Þessi stærðfræðilega niðurstaða einskorðast ekki við þetta eina dæmi. Það fæst jafnframt staðfest með hermunum þar sem sætum er úthlutað á grundvelli úrslita úr þúsundum tilbúinna kosninga. Þessar hermanir sýna þó fleira um eiginleika jöfnunarfærslu. Niðurstöður eru birtar í viðaukum II og III í „Skýrslu starfshóps dómsmálaráðherra um breytingar á kosningalögum“ sem getið er um í inngangskafli hér að framan. Ítrekað skal að í útreikningunum er gengið út frá fullri jöfnun á milli kjördæma svo og lágmarksfjölda kjördæmissæta, eins og lagt til í frumvarpi þessu.

Helstu niðurstöður eru eftirfarandi:

- Kannað er hve mörg sæti víkja frá því að vera útdeilt sem ígildi hreinna kjördæmissæta að meðaltali úr öllum kosningahermunum. Fari útdeilingin fram með aðferð gildandi kosningalaga þ.e. viðkomandi ákvæði 110. gr. er haldið óbreyttu, víkja að meðaltali 5,7 sæti frá þeirri úthlutun sem fengist með því að hafa öll sætin hreina kjördæmisúthlutun. Sé 110. gr. á hinn bóginn útfærð með aðferð jöfnunarfærslu verða sætin 4,7 að meðaltali. Ráðskast er með einu færri sæti í jöfnunarfærslunni.
- Þá kemur fram að jöfnunarfærslan er ónæmari fyrir litlum atkvæðabreytingum en aðferð gildandi laga. Þetta endurspeglast m.a. í því að endurtalningin í Norðvesturkjördæmi eftir þingkosningarnar 2021 hefði ekki breytt neinu ef jöfnunarfærslu hefði verið beitt og það þótt öll önnur ákvæði kosningalaga væru óbreytt. Annað athyglisvert dæmi eru sæti Samfylkingarinnar í kosningunum 2016 þar sem sæti þeirra þrjú lentu öll utan höfuðborgarsvæðisins enda þótt megnið af atkvæðunum hefði komið þaðan. Ef útdeiling jöfnunarsæta hefði verið gerð með jöfnunarfærslu en samt engu öðru breytt hefðu sætin dreifst eðlilegar. Annað jöfnunarsætanna tveggja sem Samfylkingin fékk hefði fallið innan höfuðborgarsvæðisins.

Niðurstaða úr framangreindum reiknilitraunum og fleirum sýnir ótvírætt að það væri mikill ávinningur af því að gera umræddar breytingar á 110. gr. kosningalaga. Sú breyting hvorki veikir né styrkir stöðu stórra eða smárra flokka né heldur gerir hún upp á milli kjördæmanna. Þetta er algerlega tæknileg breyting sem er til nokkurrar einföldunar en ekki síst vegna þess að hún er stöðugri bæði hvað varðar smábreytingar á atkvæðatölum og hróflar minna við útkomunni í hverju kjördæmi en nokkur önnur aðferð, þ.m.t. aðferð gildandi laga.

3.5 Könnun ÍSKOS á viðhorfi þjóðarinnar til jafns vægis atkvæða.

Í íslensku kosningarannsókninni (ÍSKOS) eftir alþingiskosningar 2024 var þessi spurning lögð fyrir svarendur: „Ertu sammála því eða ósammála að helst ættu öll atkvæði á landinu að gilda jafnt við úthlutun þingsæta – eða finnst þér þetta ekki skipta máli?“ Svörin má sjá hér:

	Norð- vestur	Norð- austur	Suður	Suð- vestur	Rvík norður	Rvík suður	Allt landið
Sammála	60%	62%	69%	67%	81%	76%	70%
Skiptir ekki máli	12%	8%	13%	15%	7%	8%	11%
Ósammála	28%	30%	18%	18%	11%	16%	19%
Alls	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
(Fjöldi svara)	(118)	(185)	(220)	(425)	(266)	(262)	(1476)

Sammála jöfnu atkvæðavægi voru 70% landsmanna. Skýr meirihluti í öllum kjördæmum var hlynntur jöfnu atkvæðavægi. Mestur var stuðningurinn í Reykjavíkurborg kjördæmi norður (81%), en minnstur í Norðvesturkjördæmi (60%) og Norðausturkjördæmi (62%). Í öðrum kjördæmum var stuðningur við jafnt vægi atkvæða á bilinu 67-76%.

Hafa ber í huga að svarendur í einstökum kjördæmum eru frekar fáir, sem þýðir stærri skekkjumörk. Eigi að síður er heildarmyndin skýr.

Í ráðgefandi þjóðaratkvæðagreiðslu árið 2012 var m.a. spurt: „Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um að atkvæði kjósenda alls staðar af landinu vegi jafnt?“

Já sögðu 66%, en nei sögðu 34%. Alls greiddu ríflega 100 þúsund kjósendur atkvæði í þjóðaratkvæðagreiðslunni, eða 49% af kjósendum á kjörskrá.

5. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Í 31. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, er m.a. kveðið á um fjölda þingmanna, hámarks- og lágmarksfjölda kjördæma, kjördæmamörk og úthlutun þingsæta. Sérstaklega var tekið fram í skipunarbréfi framangreinds starfshóps að honum bæri að hafa í huga að þær breytingar sem til væru lagðar væru heimilar án breytinga á stjórnarskránni. Þannig hefur verið haft í huga að þær breytingar sem hér eru lagðar til séu í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar. Einnig hefur verið hugað að leiðbeiningum frá Feneýjanefnd Evrópuráðsins um útfærslu á kosningakerfum.

6. Samráð.

Áform um lagasetninguna voru til samráðs í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Ísland.is frá 17. desember 2025 til 8. janúar 2026 (mál nr. S-251/2025). Alls bárust átta umsagnir um áformin frá eftirtöldum aðilum: Byggðaráði Skagafjarðar, byggðaráði Múlapings, byggðaráði Borgarbyggðar, sveitarstjórn Grýtubakkahrepps, Sambandi sveitarfélaga á Austurlandi, Samtökum sveitarfélaga á Norðurlandi vestra, Fljótssdalshreppi og stjórn Samtaka sveitarfélaga og atvinnuþróunar á Norðurlandi eystra. Í öllum athugasemdunum kom fram að huga þyrfti að því að misvægi atkvæða væri ekki óþekkt fyrirbæri víða um heim. Höfuðborgarsvæðið og landsbyggðin sitji ekki við sama borð þegar kemur að þjónustu við borgarana og sé hún meiri á höfuðborgarsvæðinu. Þá séu stofnanir ríkisins almennt á höfuðborgarsvæðinu. Ef breytingarnar leiði til þess að þingmönnum á landsbyggðinni fækki

sé hætta á því að hagsmunir landsbyggðarinnar verði fyrir borð bornir. Ef sú verði raunin sé nauðsynlegt að grípa til mótvægisáðgerða.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagðar eru til breytingar á 9. gr. kosningalaga. Í 31. gr stjórnarskrárinnar er kveðið á um að á Alþingi eigi sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn. Þar er einnig tilgreint að kjördæmin skuli vera fæst 6 en flest 7 og í hverju kjördæmi skuli vera minnst 6 kjördæmissæti en fjöldi þingsæta í hverju kjördæmi skuli að öðru leyti ákveðinn í lögum. Skv. 9. gr. kosningalaga eru kjördæmin 6. Þar er jafnframt getið um fjölda þingsæta í hverju kjördæmi. Þannig er kveðið á um að í Norðvesturkjördæmi séu 7 þingsæti, þ.e. 6 kjördæmissæti og 1 jöfnunarsæti, í Norðaustur- og Suðurkjördæmi eru 10 þingsæti í hvoru kjördæmi, þ.e. 9 kjördæmissæti og 1 jöfnunarsæti, í Suðvesturkjördæmi eru 14 þingsæti, þ.e. 12 kjördæmissæti og 2 jöfnunarsæti, og í Reykjavíkurborg kjördæmum norður og suður eru 11 þingsæti í hvoru kjördæminu, þ.e. 9 kjördæmissæti og 2 jöfnunarsæti.

Í 1. mgr. er lögð til breyting á fjölda þingsæta í hverju kjördæmi. Lagt er til í 2. mgr. að í hverju kjördæmi verði 6 föst kjördæmissæti auk þeirra sæta sem hvert kjördæmanna fær af jöfnunarsætunum. Sú lágmarkstala sem stjórnarskráin kveður á um eru 6 kjördæmissæti í hverju kjördæmi. Nái frumvarpið fram að ganga verða kjördæmissætin alls 36 og þau 27 sæti sem eftir eru verða öll jöfnunarsæti. Með þessari fjölgun jöfnunarsæta, úr 9 í 27, verður tryggður hlutfallsréttur jöfnuðum á milli þeirra stjórnmálasamtaka sem ná að lágmarki 5% fylgi á landinu öllu. Með þeirri aðferð sem lögð er til í 3. gr. frumvarpsins um útteilingu jöfnunarsæta í 110. gr. laganna þarf þrátt fyrir þetta aðeins að grípa til fárra jöfnunarsæta í hverri einstakri úthlutun. Þegar úthlutun er lokið kemur í ljós að velflest sætin lenda hjá þeim listum sem fengju sætin væru þau öll kjördæmissæti og það þrátt fyrir stórfækkun þeirra sæta sem formlega eru skilgreind sem kjördæmissæti.

Fækkun kjördæmissæta gerir þeim smáframboðum sem ekki komast yfir 5% þröskuldinn erfiðara um vik að ná sæti en samkvæmt gildandi lögum. Til þess að eiga tryggan kjördæmiskjörinn mann þarf $\frac{1}{7}$ af gildum atkvæðum í kjördæminu, þ.e. rúm 14% fylgi. Í flestum tilvikum dugar þó nokkru minna fylgi, eða allt niður í um 8%, t.d. ef sex framboð bjóða fram í viðkomandi kjördæmi.

Sú sætaskipting sem tilgreind er í greininni uppfyllir það skilyrði 5. mgr. 31. gr. stjórnarskrárinnar að komast skuli hjá því að „kjósendur á kjörskrá að baki hverju þingsæti, að meðtöldum jöfnunarsætum“ séu „helmingi færri í einu kjördæmi en einhverju öðru kjördæmi“.

Ákvæði 3. mgr. er efnislega óbreytt frá ákvæðum gildandi laga.

Um 2. gr.

Með þeirri breytingu sem hér er lögð til á 10. gr. laganna er leitast við að tryggja að næsta fullur jöfnuður haldist á milli kjördæma og þá um leið á milli kjósenda. Í því skyni er landskjörstjórn falið að kanna eftir hverjar þingkosningar hvort tilefni sé til að færa jöfnunarsæti á milli kjördæma. Kjördæmissætin eru ósnert en samkvæmt gildandi lögum geta þau færst en jöfnunarsætin ekki.

Í greininni er mælt fyrir um hvernig þetta skuli gert. Skipta skal sætunum með sömu aðferð og lögð er til grundvallar breytingu á 9. gr. laganna, sbr. 1. gr. frumvarpsins. Þar sem

kjördæmissætin skulu vera óhreyfð skal einungis aðgætt hvort færa skuli jöfnunarsætin á milli kjördæma.

Í 1.–3. tölul. 1. mgr. er kveðið á um að ráðstafa skuli jöfnunarsætum með þeirri deilingarreglu sem kennd er við John Quincy Adams, sjötta forseta Bandaríkjanna. Hún grundvallast á þeim deilitölum sem nefndar eru í tillögugreininni. Ef sætunum væri skipt með reglu D'Hondts væru þessar deilitölur 7, 8, 9 o.s.frv. en samkvæmt reglu Adams eru þessar tölur einum lægri. Að öðru leyti er notkun reglnanna eins. Regla Adams er sú meðal hlutfallsrétttra deilingarreglna sem er hvað hliðhollust fámennustu kjördæmunum. (Sjá 1. skref í töflu 2.) Í 3. tölul. er tilgreint að hluta skuli um röð útkomutalna verði tvær eða fleiri þeirra jafnháar, eins og venjan er.

Í 2. mgr. er kveðið á um hlutverk landskjörstjórnar í þessum efnunum og er ákvæðið hliðstætt því sem er í 3. mgr. 10. gr. gildandi kosningalaga. Þó er gerð sú efnisbreyting að landskjörstjórn skuli eftir hverjar alþingiskosningar auglýsa skiptingu þingsæta hvort sem breyting hefur orðið á eða ekki.

Um 3. gr.

Lögð er til breyting á 2. mgr. 110. gr. laganna um útteilingu jöfnunarsæta til einstakra kjördæmislista. Tekin er upp aðferð sem nefnd er *jöfnunarfærsla*. Í 1. mgr. 110. gr. laganna er kveðið á um hvaða stjórnmalasamtök eigi tilkall til jöfnunarsæta, en það eru þau sem hlotið hafa a.m.k. fimm af hundraði af gildum atkvæðum á landinu öllu.

Í 1. tölul. 2. mgr. er lagt til að fundið verði út með D'Hondt-reglu hve mörg jöfnunarsæti eigi að öðru óbreyttu að koma í hlut hverra þeirra stjórnmalasamtaka sem eiga tilkall til jöfnunarsætanna, sbr. 1. töfluhluti í töflu 2 hér síðar. Fáa eitthvert þeirra fleiri kjördæmissæti en landsfylgið gefur tilefni til næst þetta markmið um þingsætatölu ekki. Þar sem lagt er til að kjördæmissætin verði einungis 36 er afar ólíklegt að á þetta reyni. Engu að síður er til að varnagli að kveða á um „aðstefnd“ jöfnunarsæti. Ekki er um efnisbreytingu að ræða.

Í 2. tölul. er jöfnunarsætum útteilt til bráðabirgða eins og þau væru beint framhald hinna eiginlegu kjördæmissæta og er þá ekki hirt um tölu aðstefndra jöfnunarsæta hverra samtaka, sem fundin hefur verið skv. 1. tölul. Þó er þessum sætum einungis útteilt til þeirra stjórnmalasamtaka sem eiga tilkall til jöfnunarsæta, þ.e. ná 5% þröskuldinum. Þessi bráðabirgðaútteiling jöfnunarsæta, sem kallast *forútteiling*, fer fram með D'Hondt-reglu. Við þessa útteilingu er sem endranær deilt í atkvæði hvers lista með deilitölum. Útkomutölunum er til hægðarauka gefið nafnið *atkvæðadeild* þar sem hugtakið kemur oft við sögu í seinni tölulíðum þessarar málsgreinar.

Í 3. tölul. er lagt til að aðgætt verði hvort og þá hve mikið misræmi kann að hafa skapast á milli 1. og 2. tölul. Auðkenna þarf þau samtök sem hafa fengið sætum útteilt skv. 2. tölul. umfram það sem þeim hefur verið skammtað skv. 1. tölul. Þessi samtök eru sögð *ofhaldin*. Á sama hátt eru þau samtök þar sem þessu er öfugt farið sögð vera *vanhaldin*. Þau samtök þar sem þessa misræmis gætir ekki halda þeim jöfnunarsætum sem þeim hefur þegar verið útteilt skv. 2. tölul., sbr. 2. töfluhluta í töflu 2 hér síðar.

Í þeim tölulíðum sem á eftir koma er mælt fyrir um hvernig umrætt misvægi verður leiðrétt. Það er gert sæti fyrir sæti.

Í 4. tölul. er skilgreindur mælikvarði á það í hvaða kjördæmi rétt sé að færa sæti frá ofhöldnum stjórnmalasamtökum til vanhaldinna samtaka. Mælikvarðinn er nefndur *jöfnunarhlutfall* og segir til um hve mikill hlutfallslegur munur er á milli atkvæða að baki síðasta forútteilda sætis þeirra stjórnmalasamtaka sem skila þurfa sæti og atkvæða að baki

næsta sætis þeirra samtaka sem taka við því. Færa má stærðfræðileg rök fyrir því að þetta sé eðlilegasti mælikvarðinn, sbr. 3. töfluhluta í töflu 2 hér síðar.

Samkvæmt 5. tölul. er sæti fært á milli í því kjördæmi þar sem jöfnunarhlutfallið er lægst, sbr. 4. Töfluhluta í töflu 2 hér síðar. Sætið sem fært er telst ekki lengur vera forútdéilt sæti stjórnmálasamtakanna sem það kemur frá en telst forútdéilt sæti hjá þeim samtökum sem taka við því. Þar sem aðeins er kveðið á um *forútdéilt jöfnunarsæti* er tryggt að ofhaldin stjórnmálasamtök þurfa aldrei að skila kjördæmissæti sem þau kunna að hafa hlotið, enda bryti það í bága við stjórnarskrána.

Í 6. tölul. er mælt fyrir um að skrefin í 3. – 5. tölul. skuli endurtekin allt þar til jöfnuður hefur náðst á milli þeirra stjórnmálasamtaka sem eiga tilkall til jöfnunarsæta, sbr. 5. töfluhluta í töflu 2 hér síðar. Þó getur það gerst að þetta takist ekki til fulls. Það mun gerast þegar stjórnmálasamtök fá of mörg hrein kjördæmissæti, eins og nefnt er í skýringum við 1. tölul. þar sem líka er bent á að þetta ætti vart að gerast eftir að kjördæmissætunum hefur verið stórfækkað eins og lagt er til. Önnur ástæða þess að ekki náist fullur jöfnuður kann að vera sú að ekki finnist neitt kjördæmi þar sem bæði megi finna stjórnmálasamtök sem enn skortir sæti svo og önnur stjórnmálasamtök sem séu enn ofhaldin. Telja verður ólíklegt að stjórnmálasamtök sem komast yfir 5% þröskuldinn hafi ekki boðið fram í öllum kjördæmum. Þar með verður að ætla að á seinni ástæðuna reyni afar sjaldan. Benda má á að þessi vandkvæði geta komið upp í öllum aðferðum við útteilingu jöfnunarsæta, ekki aðeins í jöfnunarfærslunni.

Tafla 2

Einfalt dæmi um úthlutunum sæta með jöfnunarfærslu

Flokkar eru A og B og kjördæmi Norður og Suður. Kjördæmissæti eru til einföldunar höfð engin. Sætin eru því öll jöfnunarsæti, fjögur talsins, þröskuldur er heldur enginn. Í eftirfarandi lýsingu eru innan sviga tilvísanir í greinar frumvarpsins, einkum í töluhöfðum í tillögu um breytingar á 110. grein laganna. Sjá enn fremur umsagnir um einstakar frumvarpsgreinar.

1. töfluhluti

Atkvæði	A	B	Alls	Sæti
Norðurkjördæmi	3.000	1.000	4.000	2
Suðurkjördæmi	5.000	2.000	7.000	2
Atkvæði alls	8.000	3.000	11.000	4
Aðstefnd sæti	3	1		4

Atkvæði eru sem fram kemur hér að ofan. Gert er ráð fyrir að allir kosningabærir hafi kosið. Atkvæði alls í hverju kjördæmi eru þá jafnframt tölur kjósenda á kjörskrá. Sætum er ráðstafað til kjördæmanna í samræmi við það eftir reglu Adams (2. gr. frv., 2. mgr.). Sætin skiptast því jafnt, tvö í hvoru kjördæmanna og eru bæði jöfnunarsæti. Væri sætunum skipt með D'Hondt-reglu fengi Norðurkjördæmið aðeins eitt sæti. Í neðstu línu þessa töfluhluta hefur verið fundið hvernig sætin fjögur skiptast á milli flokkanna. Það er gert með D'Hondt-reglu á grundvelli samanlagðra atkvæða í kjördæmunum báðum (3. gr. frv., 1. mgr., 1. töhl.). Þar sem þröskuldur er enginn mun þessi aðstefna skipting sæta að lokum nást.

3. töfluhluti

Atkvæðadeildir	A	B	Jöfnunarhlutföll
Norðurkjördæmi	1.500	1.000	1,50
Suðurkjördæmi	2.500	2.000	1,25

Hér eru fundin jöfnunarhlutföll í kjördæmunum tveimur (4. töhl.). Til þess þarf að ákvarða atkvæðadeildir oðhaldna flokksins, A-flokksins, undir síðasta manni hans í sitt hvoru kjördæmanna. Það eru í báðum tilfellum sæti 2. manns, sbr. sætatölurnar sem koma út úr forútdælingunni, sjá 2. töfluhluta. Sömuleiðs þarf að finna atkvæðadeildir undir næstu menn vanhaldna flokksins, B-flokksins. Þar sem hann fækk engum sætum forútdælt í 2. hluta eru þetta fyrstu menn á listum flokksins og deildimar því jafnar atkvæðunum, skv. D'Hondt-reglu. Jöfnunarhlutföllin eru hlutföll þessara atkvæðadeilda: Deild þess oðhaldna á móti deild hins vanhaldna.

Sænska leiðin

Samkvæmt sænsku gerð jöfnunarfærslunnar væri sætið eina milliðfært í Norðurkjördæmikjördæminu, öndvert við það sem gerist í útfærslunni í frumvarpinu. Sænska leiðin segir að horfa skuli til lægstu atkvæðadeildar oðhaldinna flokka, sem er í þessu dæmi deildin 1.500 hjá A-flokknum í Norðurkjördæmi.

Það eitt ræður valinu á því kjördæmi þar sem jöfnunarfærslan skal fara fram. Sætið skal færa til þess vanhaldinna flokka í því sama kjördæmi sem hefur hæstu deild undir sínu næsta sæti. Hér er ekki nema B-flokknum til að dreifa.

2. töfluhluti

Forútdæling	A	B	Alls
Norðurkjördæmi	2	0	2
Suðurkjördæmi	2	0	2
Sæti alls	4	0	4
Frávik frá aðstefndum	1	-1	0

Í þessum hluta er öllum sætunum forútdælt. Það er gert með D'Hondt-reglu innan kjördæmanna, hvoru fyrir sig (2. töhl.).

Samanburður á summunum forútdældu sætanna við það sem að er stefnt í 1. töfluhluta sýnir frávik. A-flokkurinn er oðhaldinn. Hann þarf að skila einu sæti til B-flokksins, sem er sem því nemur vanhaldinn (3. töhl.). Spurningin er í hvoru kjördæminu það skal gerast.

4. töfluhluti

Færsla	A	B
Norðurkjördæmi	0	0
Suðurkjördæmi	-1	1

Af jöfnunarhlutföllum, sem fundin eru í 3. hluta, er það í Suðurkjördæmikjördæminu lægra en það í því nyrðra.

Samkvæmt því ber að færa sæti frá A til B í

Suðurkjördæmikjördæminu (5. töhl.).

Það er gert hér.

5. töfluhluti

Lokaúthlutun	A	B	Sæti
Norðurkjördæmi	2	0	2
Suðurkjördæmi	1	1	2
Sæti	3	1	4

Lokaniðurstaðan er nú fengin þar sem ekki er annað eftir en að leiðrétta forútdælinguna með jöfnunarfærslunni, þ.e. að leggja saman sætatölur úr 2. og 4. töfluhluta (6. töhl.).

Tafla 2

Einfalt dæmi um úthlutunum sæta með jöfnunarfærslu

Flokkar eru A og B og kjördæmi Norður og Suður. Kjördæmissæti eru til einföldunar hófð engin. Sætin eru því öll jöfnunarsæti, fjögur talsins. Þröskuldur er heldur enginn. Í eftirfarandi lýsingu eru innan sviga tilvísanir í greinar frumvarpsins, einkum í töluðði í tölkögu um breytingar á 110. grein laganna. Sjá enn fremur umsagnir um einstakar frumvarpsgreinar.

1. töfluhluti

Atkvæði	A	B	Alls	Sæti
Norðurkjördæmi	3.000	1.000	4.000	2
Suðurkjördæmi	5.000	2.000	7.000	2
Atkvæði alls	8.000	3.000	11.000	4
Aðstefnd sæti	3	1		4

Atkvæði eru sem fram kemur hér að ofan. Gert er ráð fyrir að allir kosningabærir hafi kosið. Atkvæði alls í hverju kjördæmi eru þá jafnframt tölur kjósenda á kjörskrá. Sætum er ráðstafað til kjördæmanna í samræmi við það eflir reglu Adams (2. gr. frv., 2. mgr.). Sætin skiptast því jafnt, tvö í hvoru kjördæmanna og eru bæði jöfnunarsæti. Væri sætunum skipt með D'Hondt-reglu fengi Norðurkjördæmið aðeins eitt sæti. Í neðstu línu þessa töfluhluta hefur verið fundið hvernig sætin fjögur skiptast á milli flokkanna. Það er gert með D'Hondt-reglu á grundvelli samantölra atkvæða í kjördæmunum báðum (3. gr. frv., 1. mgr., 1. tölu.). Þar sem þröskuldur er enginn mun þessi aðstefna skipting sæta að lokum nást.

3. töfluhluti

Atkvæðadeildir	A	B	Jöfnunarhlutföll
Norðurkjördæmi	1.500	1.000	1,50
Suðurkjördæmi	2.500	2.000	1,25

Hér eru fundin jöfnunarhlutföll í kjördæmunum tveimur (4. tölu.). Til þess þarf að ákvarða atkvæðadeildir oðhaldna flokksins, A-flokksins, undir síðasta manni hans í sitt hvoru kjördæmanna. Það eru í báðum tilfellum sæti 2. manns, sbr. sætatölurnar sem koma út úr forútdéilingunni, sjá 2. töfluhluta. Sömkleðs þarf að finna atkvæðadeildir undir næstu menn vanhaldna flokksins, B-flokksins. Þar sem hann fækk engum sætum forútdéilt í 2. hluta eru þetta fyrstu menn á listum flokksins og deildirnar því jafnar atkvæðunum, skv. D'Hondt-reglu. Jöfnunarhlutföllin eru hlutföll þessara atkvæðadeilda: Deild þess oðhaldna á móti deild hins vanhaldna.

Sænska leiðin

Samkvæmt sænsku gerð jöfnunarfærslunnar væri sætið eina milliðert í Norðurkjördæmikjördæminu, öndvert við það sem gerist í útfærslunni í frumvarpinu. Sænska leiðin segir að horfa skuli til lægstu atkvæðadeilda oðhaldinna flokka, sem er í þessu dæmi deildin 1.500 hjá A-flokknum í Norðurkjördæmi. Það eitt ræður valinu á því kjördæmi þar sem jöfnunarfærslan skal fara fram. Sætið skal fara til þess vanhaldinna flokka í því sama kjördæmi sem hefur hæstu deild undir sínu næsta sæti. Hér er ekki nema B-flokknum til að dreifa.

2. töfluhluti

Forútdéiling	A	B	Alls
Norðurkjördæmi	2	0	2
Suðurkjördæmi	2	0	2
Sæti alls	4	0	4
Frávik frá aðstefndum	1	-1	0

Í þessum hluta er öllum sætunum forútdéilt. Það er gert með D'Hondt-reglu innan kjördæmanna, hvoru fyrir sig (2. tölu.). Samanburður á sunnum forútdéiltu sætanna við það sem að er stefnt í 1. töfluhluta sýnir frávik. A-flokkurinn er oðhaldinn. Hann þarf að skila einu sæti til B-flokksins, sem er sem því nemur vanhaldinn (3. tölu.). Spurningin er í hvoru kjördæminu það skal gerast.

4. töfluhluti

Færsla	A	B
Norðurkjördæmi	0	0
Suðurkjördæmi	-1	1

Af jöfnunarhlutföllunum, sem fundin eru í 3. hluta, er það í Suðurkjördæmikjördæminu lægra en það í því nyrðra. Samkvæmt því ber að fara sæti frá A til B í Suðurkjördæmikjördæminu (5. tölu.). Það er gert hér.

5. töfluhluti

Lokaúthlutun	A	B	Sæti
Norðurkjördæmi	2	0	2
Suðurkjördæmi	1	1	2
Sæti	3	1	4

Lokaniðurstaðan er nú fengin þar sem ekki er annað eftir en að leiðrétta forútdéilinguna með jöfnunarfærslunni, þ.e. að leggja saman sætatölur úr 2. og 4. töfluhluta (6. tölu.).

Um 4. gr.

Eina breytingin er sú að orðið „forútdéilt“ kemur í stað „úthlutað“. Engin efnisbreyting felst í þessu.

Um 5. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.