

Nd.

621. Nefndarálit

[18. mál]

um frv. til l. um breyt. á l. um kosningar til Alþingis, nr. 52 14. ágúst 1959, með áorðnum breytingum.

Frá kosningalaganefnd.

Frumvörp áþekk þessu hafa verið til meðferðar á s.l. þremur þingum en ekki hlotið afgreiðslu.

Þegar kosningalagafrumvarpið, sem samkomulag tókst um vorið 1983, var til meðferðar á Alþingi 1983–84, sbr. lög nr. 66/1984, var ljóst að á því voru nokkrir annmarkar sem þurftu leiðréttingar við. Það var á hinn bóginn vilji margra þingmanna að kanna hvort samstaða gæti náðst um ítarlega endurskoðun frumvarpsins. Því varð að ráði að lagfæra ekki tæknilega ágalla þess fyrr en þeirri endurskoðun lyki.

Nefndir hafa nú starfað á þremur þingum og kannað margar hugmyndir og hlýtt á álit sérfræðinga. Lagðar hafa verið fyrir nefndirnar heilsteyptar tillögur um breytt úthlutunarákvæði. Þannig hefur Jón Ragnar Stefánsson dósent lagt fram nákvæmar greinargerðir þar sem ákvæði gildandi laga eru gagnrýnd en um leið gerðar tillögur um önnur ákvæði. Hafa ábendingar hans haft drjúg áhrif á nefndarstarfið og ýmis atriði í máli hans verið tekin til greina. Þá hafa þau Guðmundur Guðmundsson tölfræðingur, Sigrún Helgadóttir reikni-fræðingur og Þorkell Helgason prófessor lagt fram sameiginlegt álit um úthlutunareglur og gert tillögur um breytingar. Þorkell Helgason hefur jafnframt lagt fram tillögur að nýju úthlutunarkerfi. Allar þessar tillögur víkja talsvert frá gildandi ákvæðum.

Nefndin hefur kynnt sér þessar tillögur og kannað ýmsa aðra möguleika en ekki hefur náðst samstaða um að hverfa frá því kerfi sem markað var með lögunum frá 1984. Því hefur

starf nefndarinnar á þessu þingi beinst að því að sníða nokkra vankanta af lögnum. Það er ekki auðvelt verk því að grundvallaratriði kosningalaganna, svo sem jöfnuður milli flokka, nokkurt misvægi atkvæða og misstór kjördæmi, eru með ýmsum hætti ósamrýmanleg. Við þessa endurskoðun hefur helsta markmiðið því verið að einfalda úthlutunarreglurnar, sérstaklega um kjördæmissætin, og jafnframt gera þær rökréttari, einkum við úthlutun jöfnunarsæta. Við það starf hefur nefndin sem fyrr notið aðstoðar Þorkels Helgasonar sem hefur unnið margvísleg gögn fyrir nefndina. Helgi Bernóðsson, deildarstjóri á skrifstofu Alþingis, hefur lagt nefndinni mikilsvert lið við að færa samkomulagsatriði innan hennar í viðhlítandi búning og ganga frá tillögum hennar.

Nefndin hefur átt gott samstarf við Ólaf W. Stefánsson, skrifstofustjóra í dómsmálaráðuneytinu, og hefur hann verið með í ráðum um ýmsar lagfæringar á frumvarpinu. Einnig hefur Jón G. Tómasson borgarlögmaður liðsinnt nefndinni.

Landskjörstjórnarmenn sátu fund með nefndinni og voru þeim kynntar tillögur hennar. Enn fremur voru þeir Baldur Möller, fyrrv. ráðuneytisstjóri, Eiríkur Tómasson hrl. og Sigurður Línal prófessor kvaddir til viðræðna við nefndina um nokkur atriði í breytingartillögum hennar.

Nefndinni bárust óskir frá framkvæmdastjórum stjórn málaflökkanna um nokkrar breytingar á fyrirkomulagi utankjörfundaratkvæðagreiðslu. Lúta þær einkum að því að lengja þann frest sem til hennar er ætlaður og jafnframt að koma fastara skipulagi á val listabókstafa handa stjórn málasamtökum og verður það eftir tillögum nefndarinnar fært frá yfirkjörstjórnnum til dómsmálaráðuneytis.

Nefndin gerir tillögur um að ákvæði laganna um varaþingmenn verði rýmkuð á þann hátt að forfallist varamaður taki sæti hans sá sem næstur er honum í röðinni á framboðslista. Gildi þá hliðstæðar reglur um forföll varamanna og aðalmanna. Þykir og eðlilegt að þingmaður eigi þess ávallt kost að frá varamann í sinn stað.

Ákvæði gildandi laga um kjördag, síðasta laugardag júnímánaðar, eru úrelt orðin og gerir nefndin að tillögu sinni að almennur kjördagur verði framvegis annar laugardagur í maí. Með þessu er nefndin ekki að taka afstöðu til kjördags í vor.

Veigamestu breytingartillögur nefndarinnar fjalla um breytingar á reglum um úthlutun þingsæta, 111.–114. gr. laganna. Hvergi er um verulegar efnisbreytingar að ræða og enn sem fyrr byggt á „reglu stærstu leifar“ við úthlutun þingsæta.

1. Einföldun: breytt hugtök.

Í gildandi lögum er hugtakið „þingsætahlutur“ notað sem viðmiðun við úthlutun. Er þingsætahlutur skilgreindur í 111. gr. laganna sem hlutdeild hvers lista í þingsætum síns kjördæmis. Listi, sem hlýtur 25% gildra atkvæða í fimm-manna kjördæmi, fær þá sem upphaflegan þingsætahlut 25% af þingsætatölu kjördæmisins, þ.e. 1,25 hluti. Úthlutun fer hverju sinni til þess lista sem á hæstan þingsætahlut. Að lokinni hverri úthlutun er þingsætahlutur síðan lækkaður um einn.

Lagt er til að lýsa þessari úthlutun þingsæta á annan hátt. Þarf þá að styðjast við hugtak sem nefnt er „kjördæmistala“. Er hún skilgreind í hverju kjördæmi sem meðalfjöldi atkvæða að baki hverju þingsæti. Hafi t.d. verið greidd 6000 atkvæði í fimm-manna kjördæmi telst kjördæmistala þess vera $6000/5=1200$. Þá er úthlutað fyrst til þess lista sem hefur flest atkvæði, t.d. til þess lista er fékk 25% eða 1500 atkvæði. Að lokinni úthlutun er atkvæðatala listans lækkuð um kjördæmistöluna. Í þessu dæmi verður þess vegna ný atkvæðatala listans $1500 \div 1200=300$ atkvæði.

Er þess vænst að úthlutunarreglur verði auðskildari og líkari eldri aðferðum með þessu móti. Einkum þykir hin breytta aðferð eiga betur við þegar verið er að úthluta fyrstu þremur fjórðungum sæta hvers kjördæmis. Á hinn bóginn er ávinningurinn minni þegar komið er að úthlutun jöfnunarsæta. Þá verður óhjákvæmilegt að bera saman stöðu listanna í mörgum

kjördæmum. Vegna stærðarmunar kjördæma og mismunandi þingsætatölu er þá ekki unnt að nota atkvæðatölu. Í þess stað verður nú að styðjast við „hlutfall atkvæða af kjördæmistölu“, sem er þá í reynd jafngilt þingsætahlut í gildandi lögum.

Atkvæðatala listans í fyrrgreindu dæmi telst vera, að lokinni úthlutun eins sætis til þessa lista, jöfn $300/6000=5\%$ af kjördæmistölunni. Sé kosið í öðru kjördæmi um 10 þingsæti, gild atkvæði séu 15000 og fái listi þar 1000 atkvæði nemur kjördæmistalan 1500 atkvæðum og hlutfall listans $1000/1500=67\%$, enda hafi listinn enn ekki hlotið neitt sæti. Þessi síðarnefndi listi á því að öðru jöfnu fremur tilkall til jöfnunarsætis en sá fyrrnefndi.

2. Endurreikningsákvæði.

Öll rök hníga að því að endurreikna beri kjördæmistölur í hvert sinn sem landsframboð hljóta fulla tölu þingsæta eða koma ekki til álitá við frekari úthlutun. Er það gert með því að draga frá gildum atkvæðum þau atkvæði sem þeir listar fengu sem eru úr leik við úthlutun sæta. Jafnframt skal draga frá þingsætatölu kjördæmisins þingsæti þau sem þessum lista hefur verið úthlutað. Mælir þá kjördæmistalan ávallt meðaltölu atkvæða að baki hverju sæti hjá þeim listum sem enn eiga kost á þingsætum. Samtímis ber þá að ákvarða á ný tölu ónotaðra atkvæða þeirra lista sem eftir eru. Er það gert sem fyrr með því að draga hina nýju kjördæmistölu frá upphaflegum atkvæðum hvers lista svo oft sem listinn hefur hlotið sæti.

Hin stærðfræðilegu rök fyrir endurreikningi koma einna skýrast fram í því að summa ónotaðra atkvæða er hverju sinni í samræmi við tölu þeirra sæta sem eftir er að úthluta, þ.e. jöfn kjördæmistölu fyrir hvert úthlutað sæti. Þannig er ávallt „atkvæðainnistæða“ til fyrir þeim sætum sem eftir er að úthluta. Það eru mikil lýti á ákvæðum gildandi laga að þar kann jöfnunarsætum að vera úthlutað eftir neikvæðum atkvæðaleifum.

Endurreikningsákvæði voru í fyrstu drögum gildandi laga en voru felld út á síðustu stundu þar eð þau þóttu flækja úthlutunarreglur um of. Gildandi lög kveða á um ákveðna röð kjördæma við úthlutun flestra jöfnunarsæta og því er í reynd ekki verið að bera saman stöðu lista í mörgum kjördæmum. Þess vegna þótti stætt á að hverfa frá endurreikningnum enda þótt ljóst væri að úthlutun á grundvelli neikvæðra atkvæðaleifa væri ekki útilokuð. Nú er lagt til að afnema þessa föstu úthlutunarröð (sjá 6. kafla). Þá er með öllu ótækt að beita ekki endurreikningi.

Endurreikningsákvæðum má lýsa með dæmi:

1. tafla: Fimm-manna kjördæmi, úthlutun fjögurra sæta.

Listar:	X	Y	Z	U	Samtals	Kjördæmistala
Atkv:	2900	1500	1100	500	6000	1200
Sæti nr.:						
1.	-1200					
	<hr/>					
	1700					
2.	-1200					
	<hr/>					
	500					
3.		-1200				
		<hr/>				
		300				
4.			-1200			
			<hr/>			
			-100			
			<hr/>			
Atkvæðaleif	500	300	-100	500	1200	

Alpt. 1986. A. (109. löggjafarþing).

196

Eins og fram kemur er fyrstu fjórum sætum úthlutað þannig að tvö koma í hlut X-listans og eitt í hlut Y- og Z-listans hvors um sig. Athygli skal vakin á því að summa ónotaðra atkvæða (atkvæðaleifa) er 1200 eins og kjördæmistalan enda er einu sæti úthlutað.

Nú er komið að úthlutun jöfnunarsæta. Þá eru X- og U-listinn hæstir og jafnir að atkvæðum. Eigi Y-listinn ekki tilkall til jöfnunarsæta, þegar komið er að úthlutun í kjördæminu, þar að endurskoða kjördæmistöluna og draga atkvæði og þingsæti Y-listans frá. Kjördæmistalan verður þá $(6000-1500)/(5-1)=1125$. Staðan í kjördæminu er þá þessi:

2. tafla. Fimm-manna kjördæmi, Y-listi á ekki tilkall til jöfnunarsæta.

Listar:	X	Y	Z	U	Samtals	Kjördæmistala
Atkv.	2900		1100	500	4500	1125
- notað	-2250		-1125			
Atkvæðaleif	650		-25	500	1125	

Enn er summa atkvæðaleifanna jöfn kjördæmistölunni. Svo væri ekki án endurreiknings, þar eð hin ónothæfu atkvæði Y-listans teldust þá ekki með.

Nú er atkvæðaleif X-listans hærri en atkvæðaleif U-listans svo að X-listinn fengi jöfnunarsætið.

Ef hins vegar Z-listinn er úr leik þegar komið er að úthlutun þessa jöfnunarsætis hefur endurreikningurinn öfug áhrif. Kjördæmistalan verður nú $(6000-1100)/(5-1)=1225$. Endurreiknaðar atkvæðatölur eru þá þessar:

3. tafla: Fimm-manna kjördæmi. Z-listi á ekki tilkall til jöfnunarsæta.

Listar:	X	Y	Z	U	Samtals	Kjördæmistala
Atkv.	2900	1500		500	4900	1225
- notað	-2450	-1225				
Atkvæðaleif	450	275		500	1225	

Nú er það U-listinn sem hreppir sætið.

Endurreikningsákvæði koma við sögu í tveimur lagagreinum í þeirri breyttu gerð laganna sem hér er lögð fram.

3. Lágmarksákvæði við úthlutun kjördæmasæta.

Fjórði töluliður í 112. gr. gildandi laga hljóðar svo:

„Nú er þingsætahlutur lista minni en 0,8 og skal þá ekki úthluta þeim lista fleiri þingsætum samkvæmt ákvæðum þessarar greinar nema hann teljist til landsframboðs sem hlotið hefur a.m.k. 5% gilda atkvæða á landinu öllu.“

Tilgangur þessa töluliðar er sá að hindra að smálistar eða sérframboð fái sæti út á óeðlilega lítið fylgi, án þess þó að flokkslistar á landsmælikvarða gjaldi þess.

Tilvísun til landsfylgis orkar hér tvímælis vegna ákvæða í síðustu málsgrein 31. gr. stjórnarskrárinnar, en þar segir að heimilt sé að úthluta allt að fjórðungi þingsæta hvers kjördæmis með vísun til landsfylgis. Í þessari grein kosningalaganna er á hinn bóginn verið að úthluta fyrstu þremur fjórðungum sæta, og síðasta fjórðungi kann að vera úthlutað einvörðungu með hliðsjón af landsfylgi. Til samans kynni því að vera farið fram yfir þá heimild að einungis megi ráðstafa 1/4 þingsæta með vísun til landsfylgis.

Ákvæðið í 4. tölul. 112. gr. verður að skoða í samhengi við hindrun í 3. tölul. sömu greinar þar sem sett er almennt mark við 7% fylgi í kjördæmi. Lagt er til að þessir þröskuldar verði sameinaðir í einn sem þá felur í sér að listar eigi ekki tilkall til sætis í þessari umferð, þ.e. við kjördæmisúthlutunina, nema þeir hafi hlotið atkvæðafylgi er nemur a.m.k. 2/3 af kjördæmistölu.

Ef margir listar eru undir slíku marki getur verið ósanngjarnt að dæma þá alla úr leik. Það gerir hinum, sem yfir markinu eru, of hátt undir höfði. Þá má benda á að gera verður ráð fyrir að fylgi geti dreifst svo mjög að allir listar séu undir markinu. Þá yrði að hafa sérstakt undanþáguákvæði. Í stað þess er lagt til að markið verði einungis látið ná til þess minnsta í hverju kjördæmi í senn, en þá ber samkvæmt hinum almennu ákvæðum um kjördæmistöluna að endurreikna hana. Sé nú næstminnsti listinn enn undir endurreiknuðu marki er hann úr leik, o.s.frv.

Sé litið á dæmið í 2. kafla og gert ráð fyrir að tveir minnstu listarnir í kjördæminu hafi hlotið 600 og 750 atkvæði koma áhrif þessarar hindrunar vel í ljós. Sé heildartölu atkvæða ekki breytt verður kjördæmistalan áfram 1200. Hindrunin nemur þá 2/3 af 1200 eða 800 atkvæðum. Listarnir eru því báðir undir markinu. Nú ber að fella fyrst niður atkvæði þess minni. Þá verður ný kjördæmistala $(6000 \div 600) / 5 = 1080$. En 2/3 af 1080 eru 720. Næstminnsti listinn er þá yfir markinu og á því þátttökurétt í úthlutun. Væri hann einungis með 700 atkvæði yrði hann dæmdur úr leik og kjördæmistala reiknuð á ný og yrði þá $(6000 \div 600 \div 700) / 5 = 940$ o.s.frv.

Eftir þessa breytingu á efni laganna verður nokkru auðveldara að koma sérframboði að en að óbreyttum ákvæðunum. Á hinn bóginn er öllu erfiðara fyrir flokkslista að fá sæti út á lítið fylgi. Þeir kunna á hinn bóginn að koma til álita við úthlutun jöfnunarsæta.

4. Breyttur réttur til jöfnunarsæta.

Í 113. gr. gildandi laga er kveðið á um skiptingu jöfnunarsæta milli flokka eða landsframboða. Er þar áskilið að aðeins þau landsframboð, sem náð hafa 5% af landsfylgi, eigi tilkall til jöfnunarsæta. Nefndin telur að hér verði að rýmka til vegna ákvæða í stjórnarskrá og heimila einnig þeim landsframboðum, sem hlotið hafa þingsæti samkvæmt núverandi 112. gr., rétt til jöfnunarsæta, enda þótt þau hafi ekki náð 5% af öllum gildum atkvæðum á landinu. Er lagt til að ákvæðið verði einfaldað og látið nægja að þau landsframboð ein, sem hlotið hafa mann kjörinn eftir núverandi 112. gr., eigi tilkall til jöfnunarsæta.

5. Lágmarksákvæði við úthlutun jöfnunarsæta.

Jöfnunarsætum er úthlutað til þeirra lista sem eiga að hljóta þau eftir 114. gr. gildandi laga. Greinina þarf að umskrifa vegna ákvæða um kjördæmistölu í stað þingsætahluta, svo og vegna ákvæðisins um endurreikning.

Jöfnunarsætunum (öðrum en því óbundna) er úthlutað í þremur áföngum í gildandi lögum. Í þeim fyrsta fá þeir listar forgang sem nú hafa atkvæðatölu sem nemur a.m.k. 0,8 þingsætahlut eða 80% af kjördæmistölu. Í öðrum áfanga er ráðstafað einu sæti til hvers kjördæmis í ákveðinni röð og í þeim þriðja er útteilt síðustu sætunum sem ávallt eru í Reykjavík eða á Reykjanesi.

Í öðrum áfanga er í lögnum hindrun er nemur 7% gildra atkvæða. Samsvarar þetta 35% af kjördæmistölu í fimm-manna kjördæmunum en t.d. 49% af kjördæmistölu í sjö-manna kjördæmi. Í fyrsta áfanga er mun hærrí hindrun. Í þriðja áfanga er nú engin hindrun. Er hér lagt til að sett verði almenn hindrun er gildi í öllum áföngum. Hún verður þá að miðast við hlutfall af kjördæmistölu en ekki atkvæðahlutfall. Er lagt til að hún nemi 1/3 af kjördæmistölu og taki einnig til úthlutunar á óbundna þingsætinu. Það er þó vilji

nefndarinnar að viðhalda 7%–þröskuldinum óbreyttum í öðrum áfanga. Hann er þá áhrifameiri en hinn nýi þröskuldur í þeim áfanga. Almenni þröskuldurinn hefur því einvörðungu áhrif í þriðja áfanga, svo og við úthlutun á óbundna sætinu.

Áhrif af hinum nýja almenna þröskuldi eru þó einnig óbein. Lagt er til að kjördæmistölur verði endurreiknaðar við jöfnunarsætaúthlutun ef listar eru undir þriðjungs-marki. Þá kæmi til greina að fella einungis niður einn lista í senn séu margir undir markinu, sbr. ákvæði um hindrun við kjördæmisúthlutun, sjá 3. kafla. Ekki þykir þó ástæða til þeirrar nákvæmni nú þar eð hindrunin er mun lægri.

Ekki kemur til greina að láta 7%–hindrunina eina gilda í öllum áföngum. Til þess er hún of há í tveimur stærstu kjördæmunum. Því er ekki heldur rétt að láta 7% hindrunina hafa áhrif á útreikning kjördæmistalna.

6. Breyttur forgangur kjördæma til jöfnunarsæta.

Í öðrum áfanga við úthlutun jöfnunarsæta er í gildandi lögum gengið á kjördæmin eftir vaxandi kjósendatölu. Byrjað er í fámennasta kjördæminu, Vestfjörðum, og jöfnunarsæti úthlutað, þá farið í það næstminnsta o.s.frv.

Finna má dæmi þess að stærðarröðin leiði til ósanngirni í úthlutun. Má t.d. benda á flokk sem á eftir eitt jöfnunarsæti þegar „hringferðin“ hefst. Eigi flokkurinn styrk til að hljóta fimmta mann í minnsta eða næstminnsta kjördæminu fær hann sæti þar burtséð frá því hvort hann kunni að eiga lista, jafnvel í öðrum fimm-manna kjördæmum sem séu betur að sætinu komnir.

Megintilgangur þessa ákvæðis var sá að tryggja vissan forgang kjördæmanna utan Reykjavíkur og Reykjaness við úthlutun jöfnunarsæta. Rökin fyrir þeim forgangi voru og eru þau að úthlutun á skjön við atkvæðatölu í kjördæminu stingi minna í stúf í stórum en litlum kjördæmum. Þessu markmiði má ná með einfaldara og sanngjarnara ákvæði. Er lagt til að í öðrum áfanga fari eitt og aðeins eitt sæti til hvers þeirra kjördæma sem ekki fengu úthlutun í fyrsta áfanga. Að öðru leyti komi öll kjördæmi jafnt til álita og fari sæti fyrst til þess lista sem hefur þá atkvæðatölu sem nemur hæstum hundraðshluta af kjördæmistölu, en á þann veg er bundnum jöfnunarsætum öllum úthlutað.

Að jafnaði ganga sæti í fyrsta áfanga til Reykjavíkur og Reykjaness og ekki til annarra kjördæma. Því leiðir af orðalagi annars áfanga að þar er sætum oftast úthlutað til landsbyggðarkjördæmanna einvörðungu.

Benda má á að það ákvæði, sem nú er lagt til, var í vinnudrögum að gildandi lögum en vék fyrir „hringferðar“-ákvæðinu í lokagerð. Er því hér, sem og varðandi fleiri ákvæði, horfið til baka til fyrstu gerðar tillagna um breytingar á kosningalögum.

7. Óbundna þingsætið.

Þingsætum skal skv. 5. gr. kosningalaganna ráðstafa til kjördæma fyrir kosningar þannig að þingsætatala hvers kjördæmis er ljós áður en kosið er, en ræðst ekki af kosningaúrslitum. Frá þessu ákvæði er ein undantekning. Einu jöfnunarsæti skal ráðstafa til kjördæmis að loknum kosningum.

Ákvæði um úthlutun á þessu óbundna þingsæti eru nú í 5. tölul. 114. gr. Segir þar að sætinu skuli úthluta því landsframboði, sem hljóta skal sætið, og þeim lista þess sem nú hefur hæstan þingsætahlut eða hæstan hundraðshluta kjördæmistölu. Á þessu ákvæði eru hnökrar. Undir sérstökum kringumstæðum gæti sætinu verið úthlutað út á lítið eða ekkert atkvæðafylgi. Meinbugirnir felast í því að þingsætahlutir eru ekki endurreiknaðir í gildandi lögum.

Gerð er tillaga um lagfæringu á þessu ákvæði. Verður það efnislega jafngilt gildandi lögum, en byggist nú á endurreikningi. Endurreikningur verður nú með nokkuð sérstæðu

móti þar sem litið er á sama flokk í mörgum kjördæmum en ekki marga lista í sama kjördæmi. Að loknum endurreikningi fer sætið sem fyrr til þess lista framboðsins sem hæstan hefur hundraðshluta atkvæða af kjördæmistölu.

Ákvæðið skýrist frekar með dæmum í fylgiskjölum I og II.

8. Viðlagaákvæði.

Í gildandi kosningalög vantar viðlagaákvæði sem grípa má til í mjög afbrigðilegum tilvikum.

Svo kann að fara að ekki takist að ráðstafa öllum jöfnunarsætum samkvæmt almennum reglum laganna. Augljósasta dæmi um þetta er þegar í einhverju kjördæmi er enginn sá listi í framboði sem á tilkall til jöfnunarsætis. Þá verður að ljúka úthlutun í slíkum kjördæmum án tillits til landsúrslita, enda þótt það kynni að leiða til meira misvægis milli flokka. Hér hlýtur þó krafa stjórnarskrár um fulla tölu þingsæta í hverju kjördæmi að hafa forgang fram yfir kröfuna um flokkajöfnuð.

Í sumum þessara ólíklegu tilvika væri unnt að fylla tölu þingsæta með breyttri niðurröðun jöfnunarsæta, þ.e. án skerðingar á tölu þeirra. Á hinn bóginn er lagt til að fara einföldustu leiðina og láta sama viðlagaákvæðið taka til allra tilvika.

Ákvæðið felur í sér að öll úthlutun jöfnunarsæta verði tekin til baka og lokið úthlutun í þeim kjördæmum, sem ekki hlutu fulla þingmannatölu, skv. ákvæðum um kjördæmisúthlutun. Síðan verði afgangi jöfnunarsæta úthlutað á ný. Ákvæðið verður í sérstakri lagagrein.

Samstaða er innan nefndarinnar um allar breytingartillögur hennar. Mælir nefndin að öðru leyti með samþykkt frumvarpsins.

Fulltrúar Kvinnalistsans hafa setið nokkra fundi nefndarinnar.

Alþingi, 16. febr. 1987.

Páll Pétursson,
form., frsm.

Gunnar G. Schram,
fundaskr.

Svavar Gestsson.

Guðmundur Einarsson.

Halldór Blöndal.

Friðrik Sophusson.

Guðmundur Bjarnason.

Fylgiskjal I.

ÚTHLUTUN MEÐ EINFÖLDU DÆMI

Hér er sýnt með einföldu dæmi hvernig úthlutun þingsæta færi fram eftir þeim lagaákvæðum sem nefndin leggur til. Kjördæmi eru aðeins þrjú og þingsæti eru 24. Er þess vænst að með þessu móti fái greinargott yfirlit yfir úthlutunarákvæðin. Í öðru fylgiskjali er sýnd öll úthlutunin á grundvelli atkvæðatalna í kosningunum 1983.

Í 1. töflu eru sýndar atkvæðatölur og aðrar forsendur í þessu dæmi:

1. tafla

Atkvæðatölur og kjördæmistölur.

Kjördæmi	Sæti	Listar:				Samt.	Kjörd-tala	Prösk. 2/3
		X	Y	Z	U			
Stórt	12	3550	11000	5200	4250	24000	2000	1333
Miðlungs	6	3300	4800	600	300	9000	1500	1000
							1450	967
							1350	
Lítið	5	2800	1500	1200	500	6000	1200	800
							1100	
	Samtals	23	9650	17300	7000	5050	39000	
			24,7%	44,4%	17,9%	12,9%		

Eins og fram kemur fellur U-listinn í litla kjördæminu undir þröskuldinn, svo og Z- og U-listarnir í miðlungs-kjördæminu, og þarf því að endurreikna kjördæmistölur. Þannig er kjördæmistalan í miðlungskjördæminu í upphafi 1500, lækkar í 1450 við brottfall U-listans og að lokum í 1350 þegar bæði Z- og U-listarnir eru úr leik.

111. gr.

Fyrst er úthlutað $\frac{3}{4}$ sæta hvers kjördæmis án tillits til landsúrslita.

2. tafla

Úthlutun á fyrstu $\frac{3}{4}$ sæta.

Sýnd er atkvæðatala eftir hverja úthlutun. Jafnframt eru sýnd ónotuð atkvæði, atkvæðaleif.

Kjördæmi		X	Y	Z	U	Samt.	Kjd.t.
Stórt	Atkvæði	3550	11000	5200	4250	24000	2000
		1550	9000	3200	2250		
			7000	1200			
			5000	3000	1000		
	Atkvæðaleif	1550	1000	1200	2250	6000	
	Sæti	1	5	2	1	9	
Miðlungs	Atkvæði	3300	4800	0	0	8100	1350
		1950	3450				
		600	2100	750			
	Atkvæðaleif	600	750	0	0	1350	
	Sæti	2	3	0	0	5	
Lítið	Atkvæði	2800	1500	1200	0	5500	1100
		1700	400	100			
		600					
	Atkvæðaleif	600	400	100	0	1100	
	Sæti	2	1	1	0	4	
Landið	Sæti alls	5	9	3	1	18	

112. gr.

Þá er komið að skiptingu jöfnunarsæta. Þau eru 6 (5 og óbundið sæti að auki). Þeim er skipt samkvæmt d'Hondts-reglu og eru jöfnunarsæti hvers lista sem hér segir:

3. tafla

Skipting jöfnunarsæta.

	X	Y	Z	U	Samt.
Jöfnunarsæti	1	2	1	2	6
Heildarsæti	6	11	4	3	24

113. gr.

Til þess að sjá hvaða listar hljóta sætin ber að reikna hlutföll atkvæðaleifa af kjördæmistölu. Nú gildir nýr og lægri þröskuldur og er einungis U-listinn í miðlungs-kjördæminu úr sögunni.

4. tafla

Úthlutun jöfnunarsæta.

Sýnd er ný atkvæðaleif eftir úthlutun kjördæmissæta miðað við nýjar kjördæmistölur. Þá koma og fram hlutföll af kjördæmistölu.

Kjördæmi	X	Y	Z	U	Samt.	Kjörd- tala	Þrösk. 1/3
Stórt							
Atkvæði	3550	11000	5200	4250	24000	2000	667
Sæti	1	5	2	1			
Atkvæðaleif	1550	1000	1200	2250	6000		
Hlutfallstala (%)	78	50	60	113	300		
Miðlungs							
Atkvæði	3300	4800	600	0	8700	1450	500
Sæti	2	3	0	0			
Atkvæðaleif	400	450	600	0	1450		
Hlutfallstala (%)	28	31	41	0	100		
Lítið							
Atkvæði	2800	1500	1200	500	6000	1200	400
Sæti	2	1	1	0			
Atkvæðaleif	400	300	0	500	1200		
Hlutfallstala (%)	33	25	0	42	100		

1. áfangi

Úthluta skal á hæstu hlutfallstölu sem er yfir 4%. Einn listi uppfyllir þetta skilyrði:

Nr. jöfnunarsætis	Kjördæmi	Listi	Hlutfallstala
1	Stórt	U	113%

2. áfangi

Í þessum áfanga skal úthluta einu þingsæti í hverju þeirra kjördæma sem ekki fengu úthlutun í fyrsta áfanga. Stóra kjördæmið er því úr leik í þessum áfanga.

Þá er það skilyrði að listi hafi hlotið 7% fylgi. Því kemur Z-listinn í miðlungs-kjördæminu ekki til álita.

Fyrsta úthlutun í þessum áfanga er:

Nr. jöfnunarsætis	Kjördæmi	Listi	Hlutfallstala
2	Lítið	U	42%

Nú hefur U-flokkurinn fengi fulla tölu þingsæta. Þá ber að endurreikna kjördæmistölur. Enn fremur er úthlutun lokið í litla kjördæminu. Því er 4. tafla endurskoðuð og einfölduð:

5. tafla

Úthlutun jöfnunarsæta.

Kjördæmi		X	Y	Z	Samt.	Kjördæmistala
Miðlungs	Atkvæði	3300	4800	600	8700	1450
	Sæti	2	3	0		
	Atkvæðaleif	400	450	600	1450	
Hlutfallstala (%)		28	31	41	100	

Enn er eftir úthlutun í öðrum áfanga í miðlungskjördæminu. Þar sem Z-listinn hefur minna en 7% fylgi kemur hann ekki til álita.

Nr. jöfnunarsætis	Kjördæmi	Listi	Hlutfallstala
3	Miðlungs	Y	31%

3. áfangi

Þá er komið að þriðja áfanga. Einungis stóra kjördæmið er eftir:

6. tafla

Úthlutun jöfnunarsæta.

Kjördæmi		X	Y	Z	Samt.	K-tala
Stórt	Atkvæði	3550	11000	5200	19750	1975
	Sæti	1	5	2		
	Atkvæðaleif	1575	1125	1250	3950	
Hlutfallstala (%)		80	57	63	200	

Fyrst fær þá X-listinn sæti:

Nr. jöfnunarsætis	Kjördæmi	Listi	Hlutfallstala
4	Stórt	X	80%

Nú hefur X-listinn fengið öll sín sæti. Því þarf enn að endurreikna:

7. tafla

Úthlutun jöfnunarsæta.

Kjördæmi		Y	Z	Samt.	Kjördæmistala
Stórt	Atkvæði	11000	5200	16200	2025
	Sæti	5	2		
	Atkvæðaleif	875	1150	2025	
	Hlutfallstala (%)	43	57	100	

Síðasta bundna jöfnunarsætið fer þá til Z-listans:

Nr. jöfnunarsætis	Kjördæmi	Listi	Hlutfallstala
5	Stórt	Z	57%

4. áfangi

Nú skortir Y-listann einan þingsæti. Hann fær því óbundna þingsætið. Í því skyni þarf nokkra reikninga sem lýst er í heild í næstu töflu:

8. tafla

Úthlutun óbundins sætis.

Kjördæmi	Atkvæði	Staða Y-listans eftir kjördæmum			Ný K-tala	Ný leif	Nýtt hlutfall
		K-tala 1.áf.	Heildarhlutfall	Sæti			
Stórt	11000	2000	550%	5	1829	1855	101%
Miðlungs	4800	1450	331%	4	1326	-504	-38%
Lítið	1500	1200	125%	1	1097	403	37%
	Samtals		10,06	10			1,00

Fyrsti talnadálgurinn sýnir upphafleg atkvæði listans. Sá næsti kjördæmistölur eins og þær voru við upphaf 1. áfanga. Þriðji dálkur tilgreinir hlutföll atkvæða af kjördæmistölu og undir honum er summa hlutfallanna. Í næsta dálki er sú tala sæta sem listinn hefur fengið. Þá er reiknuð ný kjördæmistala með því að margfalda kjördæmistölu í öðrum dálki með broti sem hefur summu hlutfallanna í þriðja dálki (10,06) sem teljara en heildarsætistölu flokksins (11=10+1) sem nefnara. Er útkoman í fimmta dálki. Þá er í sjötta dálki reiknuð atkvæðaleif á venjulegan hátt og hlutfall hennar af hinni nýju kjördæmistölu í aftasta dálki. Eins og sjá má er summa hlutfallanna jöfn 1.

Óbundna sætið fer til þess lista sem hefur hæsta nýja hlutfallstölu, þ.e. Y-listans í stóra kjördæminu.

Að lokum skal úthlutunin dregin saman og sýnt hvaða frávík eru frá því að d'Hondts-regla fái að ráða í hverju kjördæmi.

9. tafla**Atkvæði, sæti og sæti skv. d'Hondts-reglu.**

Kjördæmi	Sæti	Listar:				Samt.
		X	Y	Z	U	
Stórt	Atkvæði	3550	11000	5200	4250	24000
	Sæti	2	6	3	2	13
	Sæti skv. d'Hondt	2	6	3	2	13
Miðlungs	Atkvæði	3300	4800	600	300	9000
	Sæti	2	4	0	0	6
	Sæti skv. d'Hondt	2	4	0	0	6
Lítið	Atkvæði	2800	1500	1200	500	6000
	Sæti	2	1	1	1	5
	Sæti skv. d'Hondt	3	1	1	0	5
Samtals	Atkvæði	9650	17300	7000	5050	39000
	Sæti	6	11	4	3	24
	Sæti skv. d'Hondt	7	11	4	2	24
Sæti við landskjör		6	11	4	3	24

Eins og sjá má víkur úthlutun í kjördæmum einu sinni frá úthlutun eftir hreinni reglu d'Hondts. Samkvæmt samtölum sæta verður ekki hjá því komist.

Neðsta línan sýnir skiptingu sæta væri landið í dæminu eitt kjördæmi. Þar kemur fram að flokkajöfnuður næst.

Fylgiskjal II.**ALÞINGISKOSNINGAR 1983**

Úthlutun þingsæta skv. kosningaúrslitum 1983 eftir reglum í breytingartillögum nefndarinnar.

I. Úthlutun þingsæta í kjördæmum skv. 111. gr.*Athugasemdir:*

1. Kjördæmistala er gild atkvæði deilt með þingsætatölu kjördæmis.
2. $\frac{2}{3}$ kjördæmistölu: skilyrði þess að listi hljóti þingsæti við kjördæmisúthlutun.
3. $\frac{1}{3}$ kjördæmistölu: skilyrði þess að listi hljóti þingsæti við úthlutun jöfnunarsæta.
4. Endurreiknuð kjördæmistala: gild atkvæði, að frádrögnum atkvæðum þeirra lista sem ekki eiga rétt á úthlutun, deilt með þingsætatölu kjördæmis.
5. 7% fylgi: skilyrði þess að listi hljóti þingsæti í öðrum áfanga jöfnunarúthlutunar.

Reykjavík. Gild atkvæði: 50755; 7%: 3553.
Kjördæmistala: **2819** ($\frac{2}{3}$: 1880; $\frac{1}{3}$: 940).

A	B	C	D	G	V
5470	4781	4815	21807	9634	4248
2651	1962	1996	18988	6815	1429
			16169	3996	
			13350	1177	
			10531		
			7712		
			4893		
			2074		
Sæti nr. 9	12	11	1,2,3,4,5,7,10	6,8,14	13

Reykjanes. Gild atkvæði: 28927; 7%: 2025.
Kjördæmistala: **2629** ($\frac{2}{3}$: 1753; $\frac{1}{3}$: 877).

A	B	C	D	G	V
4289	3444	2345	12779	3984	2086
1660	815		10150	1355	
			7521		
			4892		
			2263		
Sæti nr. 5	7	8	1,2,3,4,9	6	

Vesturland. Gild atkvæði: 7843; 7%: 549.
Kjördæmistala: 1568 ($\frac{2}{3}$: 1046; $\frac{1}{3}$: 523).
C-listinn er undir $\frac{2}{3}$ -mörkunum.
Endurreiknuð: **1469** ($\frac{2}{3}$: 980).

A	B	C	D	G
1059	2369	(497)	2725	1193
	900		1256	
Sæti nr.	2		1,3	4

Vestfirðir. Gild atkvæði: 5504; 7%: 386.
Kjördæmistala: 1100 ($\frac{2}{3}$: 734; $\frac{1}{3}$: 367).
C-, G- og T-listar undir $\frac{2}{3}$ -mörkum; C-listi fellur út.
Endurreiknuð: 1061 ($\frac{2}{3}$: 708).
T-listi enn undir $\frac{2}{3}$ -mörkum.
Endurreiknuð á ný: **933**.

A	B	C	D	G	T
924	1510	(197)	1511	723	(639)
	577		578		
Sæti nr. 3	2		1	4	

Norðurland vestra. Gild atkvæði: 5702; 7%: 400.
 Kjördæmistala: 1140 ($\frac{2}{3}$: 760; $\frac{1}{3}$: 380).
 A-, C- og BB-listar undir $\frac{2}{3}$ -mörkum; C-listi fellur út.
 Endurreiknuð: 1105 ($\frac{2}{3}$: 737).
 A- og BB-listar undir $\frac{2}{3}$ -mörkum; A-listi fellur út.
 Endurreiknuð á ný: 1022 ($\frac{2}{3}$: 682).
 BB-listi undir $\frac{2}{3}$ -mörkum.
 Endurreiknuð enn: **891**.

	A	B	C	D	G	BB
	(411)	1641 750	(177)	1786 895	1028 137	(659)
Sæti nr.		2		1,4	3	

Norðurland eystra. Gild atkvæði: 13704; 7%: 960.
 Kjördæmistala: 1957 ($\frac{2}{3}$: 1305; $\frac{1}{3}$: 653).
 C- og V-listar undir $\frac{2}{3}$ -mörkum. C-listi fellur út.
 Endurreiknuð: 1868 ($\frac{2}{3}$: 1246).
 V-listi undir $\frac{2}{3}$ mörkum.
 Endurreiknuð á ný: **1755**.

	A	B	C	D	G	V
	1504	4751 2996 1241	(623)	3727 1972 217	2308 553	(791)
Sæti nr.	6	1,3		2,5	4	

Austurland. Gild atkvæði: 7006; 7%: 491.
 Kjördæmistala: 1401 ($\frac{2}{3}$: 934; $\frac{1}{3}$: 467).
 A- og C-listar undir $\frac{2}{3}$ -mörkum; C-listi fellur út.
 Endurreiknuð: 1347 ($\frac{2}{3}$: 899).
 A-listi undir $\frac{2}{3}$ -mörkum.
 Endurreiknuð á ný: **1292**.

	A	B	C	D	G
	(279)	2655 1363 71	(267)	1714 422	2091 799
Sæti nr.		1,4		3	2

Suðurland. Gild atkvæði: 10521; 7%: 737.
 Kjördæmistala: 1753 ($\frac{2}{3}$: 1169; $\frac{1}{3}$: 584).
 C-listi undir $\frac{2}{3}$ -mörkum.
 Endurreiknuð: **1658.**

A	B	C	D	G
1278	2944 1286	(568)	4202 2544 886	1529
Sæti nr.	2,5		1,3	4

II. Úthlutun þingsæta skv. 112. gr.

A	B/BB	C	D	G	V	
15214	24754	9489	50251	22490	7125	
3043	2063	3163	2185	2045	3563	
2536	1904	2372	2094	1874	2375	
2173		1898	2010		1781	
1902			1933 1861			
Sæti nr.	3,4,8	10	2,6	7,9,12,13	11	1,5

III. Þingsætatala landsframboða alls skv. 111. og 112. gr.

	A	B/BB	C	D	G	V
111. gr.	4	11	2	22	10	1
112. gr.	3	1	2	4	1	2
	7	12	4	26	11	3

IV. Kjördæmistala og hlutfallstala við úthlutun skv. 113. gr.
(Neikvæðum tölum sleppt.)

Tafla I.

	Kjördæmistala	A	B	C	D	G	V/BB
Reykjavík	(2819)	94%	70%	71%	74%	42%	51%
Reykjanes	(2629)	63%	31%	—	—	52%	79%
Vesturland	(1469)	72%	61%	—	—	—	—
Vestfirðir	(933*)	—	62%	—	62%	—	—
Norðurland vestra	(1105*)	37%	49%	37%	—	—	60%
Norðurland eystra	(1868*)	—	54%	—	—	24%	42%
Austurland	(1292)	—	5%	—	33%	62%	—
Suðurland	(1658)	77%	—	—	53%	—	—

* = Kjördæmistala endurreiknuð.

— = Neikvæð tala.

Tölum lista sem ekki koma til álita (vegna þriðjungsmarksins) er sleppt.

Aths. Endurreikna þarf kjördæmistölu í tveimur kjördæmum. A- og BB-listar á Norðurlandi vestra, sem voru undir $\frac{2}{3}$ mörkum við kjördæmisúthlutun, koma nú til álita við jöfnunarúthlutun; eins stendur á um V-lista á Norðurlandi eystra.

ÚTHLUTUN:

1. áfangi: 51. sæti Reykjavík A-2.
2. áfangi: 52. sæti Reykjanesi V-1.
53. sæti Suðurland A-1.
54. sæti Vesturland A-1.

Úthlutun til A-lista er lokið. Kjördæmistölur eru nú endurreiknaðar þannig að atkvæði A-listanna eru dregin frá gildum atkvæðum í hverju kjördæmi og þingsæti þeirra frá þingsætistölu hvers kjördæmis.

Í töflu II eru aðeins tilgreind þau kjördæmi sem eiga eftir að fá þingsæti skv. 2. áfanga.

Tafla II.

	Kjördæmistala	B	C	D	G	V/BB
Vestfirðir	(936*)	61%	—	61%	—	—
Norðurland vestra	(1022*)	61%	—	—	1%	64%
Norðurland eystra	(1929*)	46%	—	—	20%	41%
Austurland	(1292)	5%	—	33%	62%	—

ÚTHLUTUN:

2. áfangi (frh.): 55. sæti Norðurland vestra BB-1.

Úthlutun til B-lista lokið. Kjördæmistölur endurreiknaðar án atkvæða og þingsæta B-listanna.

Tafla III.

	Kjördæmistala	C	D	G	V
Vestfirðir	(744*)		103%	—	
Norðurland eystra	(1706*)		18%	35%	46%
Austurland	(1268*)		35%	65%	

ÚTHLUTUN:

2. áfangi (frh.): 56. sæti Vestfirðir D-2.
57. sæti Austurland G-2.

Úthlutun lokið til G-lista; kjördæmistala endurreiknuð í því eina kjördæmi sem eftir er í 2. áfanga og nú án atkvæða og þingsæta A-, B- og G-lista.

Tafla IV.

	Kjördæmistala	C	D	V
Norðurland eystra	(1506*)		47%	53%

V-listi er undir 7%-marki og kemur því ekki til greina í þessum áfanga.

ÚTHLUTUN:

2. áfangi (frh.): 58. sæti Norðurland eystra D-3.

Tafla V.

	Kjördæmistala	C	D	V
Reykjavík	(2572*)	87%	148%	65%
Reykjanes	(2151*)	9%	94%	—

ÚTHLUTUN:

3. áfangi: 59. sæti Reykjavík D-8.
60. sæti Reykjanes D-6.

Úthlutun lokið til D-lista.

Tafla VI.

	Kjördæmistala	C	V
Reykjavík	(2265*)	113%	88%

ÚTHLUTUN:

3. áfangi 61. sæti Reykjavík C-2.
62. sæti Reykjavík V-2.

Úthlutun lokið til V-lista. Úthlutun skv. 3. áfanga enn fremur lokið.

V. Úthlutun óbundna þingsætisins.

Óbundna sætið kemur í hlut C-lista. Aðeins tveir listar þess landsframboðs koma til álitu, þ.e. í Reykjavík og á Reykjanesi; aðrir listar ná ekki þriðjungsmarki.

Tafla VII.

	Reykjavík	Reykjanes	
Atkvæði	4815	2345	
Upphafleg kjördæmistala	2819	2629	
Hlutfallstala	171%	89%	= 260% : 4 = 65%
Meðalhlutfall af kjördæmistölu	2820 × 65%	2630 × 65%	
Ný kjördæmistala	1832	1708	
Þingsæti	2	1	
Staða lista	1151	637	
Hlutfall	63%	37%	=100%

Aths.: Nýja kjördæmistalan hér er 65% af kjördæmistölunni eins og hún var fyrst reiknuð skv. 113. gr. 65% eru fundin með því að leggja saman hlutfallstölur landsframboðsins (hér C-listanna) og deila þeirri útkomu með 4, þ.e. þeim þingsætafjölda sem framboðið á að fá.

ÚTHLUTUN:

4. áfangi: 63. sæti Reykjavík C-3.

VI. Yfirlit um endanlega skiptingu þingsæta.

	A	B/BB	C	D	G	V
Reykjavík	2	1	3	8	3	2
Reykjanes	1	1	1	6	1	1
Vesturland	1	1		2	1	
Vestfirðir	1	1		2	1	
Norðurland vestra		1/1		2	1	
Norðurland eystra	1	2		3	1	
Austurland		2		1	2	
Suðurland	1	2		2	1	
	7	12	4	26	11	3