

## Frumvarp til laga

### um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, með síðari breytingum.

(Lagt fyrir Alþingi á 138. löggjafarþingi 2009–2010.)

#### 1. gr.

31. gr. laganna orðast svo:

Á framboðslista skulu vera að minnsta kosti jafnmörg nöfn frambjóðenda og nemur tölu þingsæta í kjördæminu en aldrei fleiri en tvöföld sú tala. Efstu sæti listans skulu skipuð frambjóðendum sem boðnir eru fram til persónukjörs og skal tala þeirra vera jöfn tölu þingsæta í kjördæminu. Þessi hluti listans nefnist persónukjörshluti. Nöfn á neðri hluta listans skulu boðin fram í tilgreindri röð og nefnist sá hluti raðaður hluti listans. Ekki er skylt að bjóða fram á raðaða hluta listans en sé það gert mega nöfn á honum vera allt að því jafnmörg og á persónukjörshluta hans.

#### 2. gr.

Við 32. gr. laganna bætist ný málsgrein er verður 2. mgr. og orðast svo:

Auk yfirlýsingar skv. 1. mgr. skal framboðslista fylgja yfirlýsing um það hverjir frambjóðenda eru boðnir fram til persónukjörs og hverjir skulu vera á röðuðum hluta listans, sbr. 31. gr. Jafnframt skal tilgreina röð þeirra síðarnefndu á þessum hluta listans.

#### 3. gr.

1. mgr. 34. gr. laganna fellur brott.

#### 4. gr.

Í stað orðanna „frambjóðendur í aðalsætum“ í 2. másl. 39. gr. laganna kemur: frambjóðendur til persónukjörs, sbr. 31. gr.

#### 5. gr.

Við 43. gr. laganna bætist ný málsgrein sem verður 3. mgr. og orðast svo:

Yfirkjörstjórn skal hluta um það í hvaða röð frambjóðendur hvers lista sem boðnir eru fram til persónukjörs, sbr. 2. mgr. 32. gr., raðast á listann. Það skal gert með því að tölusetja nöfn þeirra eftir stafrófsröð og hluta síðan um það hver skuli vera efstur á listanum. Aðrir frambjóðendur raðast í stafrófsröð frá þeim efsta þar til byrjað er aftur á stafrófinu ef þörf krefur.

## 6. gr.

Í stað 2. másl. 2. mgr. 44. gr. laganna koma sex nýir málsliðir er orðast svo: Í auglýsingu skal tilgreina bókstaf hvers lista og fyrir hvaða stjórnmalasamtök hann er borinn fram. Síðan skal rita nöfn þeirra frambjóðenda sem boðnir eru fram til persónukjors og í þeirri röð sem kveðið er á um í 3. mgr. 43. gr. Að lokum skal tilgreina nöfn frambjóðenda á raðaða hluta listans skv. 2. mgr. 32. gr. ef við á. Í auglýsingu skal skýrlega aðgreina frambjóðendur sem boðnir eru fram til persónukjors frá þeim sem skipa raðaðan hluta listans. Jafnframt skal tilgreina röðunartölur þeirra sem skipa raðaða hluta listans og skal fyrsta talan vera næst á eftir tölu nafna á persónukjörshlutanum. Enn fremur skal tilgreina stöðu frambjóðenda eða starfsheiti og heimili ef nauðsyn þykir til auðkenningar.

## 7. gr.

52. gr. laganna orðast svo:

Kjörseðla, sem notaðir verða á kjörfundi, skal fullgera þannig: Í fyrirsögn efst á kjörseðli skal tilgreina að um sé að ræða alþingiskosningar í tilteknu kjördæmi, dagsetningu þeirra og ártal. Jafnframt skal birta stuttar leiðbeiningar til kjósenda um kosningarathöfn þeirra skv. 82. gr.

Prenta skal framboðslistana hvern við annars hlið, í röð eftir bókstöfum þeirra, og skal ætla hverjum lista um 6 sm breidd en lengd skal miðuð við fulla löglega tölu frambjóðenda. Þess skal getið um hvern lista fyrir hvaða stjórnmalasamtök hann er í kjöri á þann hátt að prenta með skýru letri neðan við listabókstafinn en ofan við nöfnin á listanum: **Listi** ... (nafn stjórnmalasamtakanna). Fyrir framan listabókstaf skal vera feringur. Listar skulu aðgreindir með feitum langstrikum.

Niður undan nafni stjórnmalasamtaka skulu vera nöfn þeirra frambjóðenda sem boðnir eru fram til persónukjors í þeirri röð sem kveðið er á um í 3. mgr. 43. gr. og skal vera feringur framan við nafn hvers frambjóðanda. Á eftir þeim skal tilgreina nöfn frambjóðenda á röðuðum hluta listans ef honum er til að dreifa og skal skýrlega aðgreina á milli þessara tveggja hópa frambjóðenda listans. Nöfn á raðaða hlutanum skulu vera í þeirri röð sem þau voru boðin fram og skal jafnframt tilgreina röðunartölur fyrir framan nöfn þeirra og skal fyrsta talan koma næst á eftir tölu nafna á persónukjörshlutanum. Enn fremur skal tilgreina stöðu frambjóðenda eða starfsheiti og heimili ef nauðsyn þykir til auðkenningar.

## 8. gr.

Á eftir 1. másl. 3. mgr. 63. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Að auki er kjósenda sem ekki er fær um að árita kjörseðil heimilt að hafa með sér aðstoðarmann sem hann velur sjálfur.

## 9. gr.

2. og 3. mgr. 82. gr. laganna orðast svo:

Kjósandi setur jafnframt tölustafinn 1 í feringinn framan við nafn þess frambjóðanda listans til persónukjors sem hann vill helst að nái kjöri, töluna 2 í feringinn fyrir framan það nafn frambjóðanda listans til persónukjors sem hann vill að komi næstur til álita, töluna 3 í feringinn fyrir framan það nafn þess frambjóðanda listans til persónukjors sem hann vill því næst að nái kjöri o.s.frv. Kjósenda er í sjálfsvald sett hve mörgum af frambjóðendum listans til persónukjors hann raðar.

Merki kjósandi einungis við listabókstaf en færi engar tölur í ferninga fyrir framan nöfn frambjóðenda listans til persónukjörs er atkvæðið engu að síður gilt en hann telst þá ekki taka afstöðu til þess í hvaða röð þeir skipa sæti listans. Setji kjósandi önnur merki við nöfn þeirra en 2. mgr. kveður á um, t.d. strikar yfir eitt eða fleiri nöfn, er atkvæðið gilt, enda séu ekki aðrir annmarkar á því, en horft skal fram hjá slíkum merkingum við talningu atkvæða, sbr. 110. gr.

## 10. gr.

83. gr. laganna orðast svo:  
Kjósandi má ekki merkja við nema einn listabókstaf.

## 11. gr.

Á eftir 1. másl. 86. gr. laganna kemur nýr málsliður, svohljóðandi: Að auki er kjósanda sem ekki er fær um að árita kjörseðil heimilt að hafa með sér aðstoðarmann sem hann velur sjálfur.

## 12. gr.

Orðin „eða tölumerkt nöfn á fleiri listum en einum“ í c-lið 100. gr. laganna falla brott.

## 13. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 101. gr. laganna:

1. Við 1. mgr. bætist nýr málsliður sem orðast svo: Atkvæði skal jafnframt ekki metið ógilt þótt strikað hafi verið yfir nafn eins eða fleiri frambjóðenda á kjörseðli.
2. Í stað orðanna „enda séu ekki aðrir gallar á“ í 2. mgr. kemur: enda sé ekki merkt við nöfn á fleiri en einum lista og ekki séu aðrir gallar á.

## 14. gr.

2. másl. 1. mgr. 105. gr. laganna orðast svo: Enn fremur skal yfirkjörstjórn telja saman persónuleg atkvæði frambjóðanda til persónukjörs í samræmi við 110. gr. að fyrirmælum landskjörstjórnar.

## 15. gr.

Við 1. másl. 106. gr. laganna bætist: til framboðslistanna og frambjóðenda þeirra samkvæmt úrslitum persónukjörs.

## 16. gr.

110. gr. laganna orðast svo ásamt fyrirsögn:

*Persónukjör.*

Frambjóðendur hvers lista til persónukjörs taka sæti á listanum með eftirfarandi hætti:

1. *Persónuleg atkvæði:* Einungis atkvæði þeirra kjósenda sem taka þátt í persónukjöri, sbr. 2. mgr. 82. gr., koma til álita við talningu vegna persónukjörs. Þessi atkvæði nefnast persónuleg atkvæði.
2. *Talnaröð rofin:* Aðgætt skal hvort talnaröð kjósenda á frambjóðendum til persónukjörs sé samfella tölustafanna 1, 2, 3 o.s.frv. Eftirfarandi gildir ef talnaröðin er rofin eða aðrir gallar reynast á henni:
  - a. Hafi verið merkt við aðra frambjóðendur en þá sem eru boðnir fram til persónukjörs

- á listanum skal horfa fram hjá slíkum merkingum. Gildir það jafnt um merkingar við nöfn á neðri hluta listans, raðaða hlutanum, sem og nöfn á öðrum listum.
- b. Horft skal fram hjá merkingu með krossi við frambjóðanda svo og merkingu með tölustöfum utan talnarunnar frá 1 til og með að tölu frambjóðenda á persónukjörshluta listans. Hafi þó einungis verið merkt við nafn eins frambjóðanda á persónukjörshluta listans með krossi eða öðrum hætti í ferninginn fyrir framan nafn hans skal líta svo á að kjósendinn hafi raðað honum númer 1.
  - c. Sé eyða í talnaröðun frambjóðenda til persónukjörs innan lista skal líta svo á að röðin nái aðeins að eyðunni. Þetta á einnig við ef eyðan verður til vegna atvika skv. a-lið.
  - d. Sé tölustafur tvítekinn er röðin aðeins gild fram að tvítekna tölustafnum. Það telst ekki tvítekning á tölustaf ef annar þeirra er settur við nafn frambjóðanda sem ekki er til persónukjörs á listanum, sbr. a-lið.
  - e. Ef engin talnaröðun verður lesin af kjörseðli vegna atvika sem greinir í a–d-lið, svo sem ef enginn frambjóðandi til persónukjörs telst tölusettur að 1. vali, telst atkvæðið ekki lengur til persónulegra atkvæða.
3. *Sætishlutur*: Ákvarða skal sætishlut listans með þeim hætti að deila tölu persónulegra atkvæða listans með einum að viðbættri tölu þingsæta er komu í hlut listans samkvæmt kosningaúrslitum, sbr. 107. og 108. gr.
  4. *Flokkun kjörseðla*: Persónuleg atkvæði listans skulu flokkuð í bunka eftir nöfnum þeirra frambjóðenda sem tilgreindir eru númer 1 í talnaröð á viðkomandi kjörseðlum. Hafi frambjóðandi ekki verið tilgreindur númer 1 á neinum kjörseðli skal hann fá tóman bunka í upphafi. Ákvarða skal gildi atkvæða í hverjum bunka. Í upphafi er gildi hvers atkvæðis jafnt einum en síðar fer að ákvæðum 5. tölul. Með atkvæðagildi frambjóðanda er átt við samtölu gilda allra atkvæða í bunka hans.
  5. *Röðun í efstu sæti á persónukjörshluta listans*: Raðað skal í efstu sæti listans með eftirgreindum hætti að því marki sem unnt er:
    - a. Sé hæsta atkvæðagildi frambjóðanda jafnt eða hærra en nemur sætishlut listans skal frambjóðandanum raðað í efsta lausa sæti, í byrjun í fyrsta sæti.
    - b. Sé atkvæðagildi annarra frambjóðenda einnig jafnt eða hærra en nemur sætishlut listans skal þeim raðað í efstu lausu sæti í réttri röð miðað við atkvæðagildi.
    - c. Ákvarða skal færsluhlutfall atkvæða hvers þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið í sæti skv. a- og b-lið og fæst það með því að deila þeim hluta atkvæðagildis frambjóðandans sem er umfram sætishlut með fullu atkvæðagildi hans.
    - d. Endurmeta skal atkvæðagildi hvers frambjóðanda á viðkomandi seðlum með því að margfalda fyrra atkvæðagildi með færsluhlutfallinu.
    - e. Atkvæðin skulu síðan færð til þeirra frambjóðenda á persónukjörshluta listans sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum, sé það að finna, að teknu tilliti til 2. og 8. tölul.
  6. *Röðun í neðstu sæti á persónukjörshluta listans*: Komi að því að enginn frambjóðandi finnst með atkvæðagildi sem er jafnt eða hærra en sætishlutarinn, sbr. 5. tölul., skal finna þann frambjóðanda sem hefur lægsta atkvæðagildið jafnt þótt það sé núll að gildi, sbr. 4. tölul. Þessum frambjóðanda skal raðað í neðsta lausa sæti á persónukjörshluta listans, í upphafi í neðsta sæti þess hluta listans. Kjörseðlar þessa frambjóðanda skulu síðan færðir til þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum að því marki að kjósendur hafi tilgreint slíka röðunartölu á þeim sama lista og þau nöfn hafi ekki verið afmáð vegna uppfærslu skv. 8. tölul.

7. *Lokaröðun í sæti á persónukjörshluta listans:* Raða skal eftir ákvæðum 5. og 6. tölul. samkvæmt röðunartölum á kjörseðlum allt þar til raðað hefur verið öllum frambjóðendum á persónukjörshluta listans. Röðun skv. 5. tölul. hefur ávallt forgang.
8. *Uppfærsla nafna og valtalna:* Í hvert sinn sem frambjóðanda hefur verið raðað í sæti samkvæmt ákvæðum 5. eða 6. tölul. skal samstundis afmá nafn hans af öllum persónulegum atkvæðum. Skapist af þeim sökum eyða í talnaröð á kjörseðli skal hækka röðunartölur þeirra frambjóðenda sem koma á eftir þeim frambjóðanda sem um ræðir. Þetta hvort tveggja skal gera áður en kjörseðlar eru færðir í bunka annarra frambjóðenda. Tæmist talnaröð kjósanda á kjörseðli við beitingu 5. eða 6. tölul. kemur atkvæðið ekki lengur til álita og skal lagt til hliðar.
9. *Hlutkesti:* Nú eru einhverjar stærðir sem hafa áhrif á framvindu röðunarinnar jafnstórar og skal þá hluta um þær.

Frambjóðendur á hinum raðaða hluta listans taka sæti á listanum á eftir frambjóðendum til persónukjörs í þeirri röð sem þeir voru boðnir fram skv. 2. mgr. 32. gr.

Þeim þingsætum sem framboðslisti hefur hlotið samkvæmt ákvæðum 107. og 108. gr. skal ráðstafað til frambjóðenda listans í samræmi við niðurstöður persónukjörs í þeirri röð sem fram kemur í 1. og 2. mgr. Sama gildir um sæti varamanna.

17. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

Með frumvarpi þessu og frumvarpi til laga um breytingar á lögum um kosningar til sveitarstjórna sem lagt er fram samhliða þessu frumvarpi er lagt til að tekið verði upp nýtt kerfi persónukjörs í alþingis- og sveitarstjórnarkosningum hér á landi. Frumvörp þessi voru flutt á nýliðnu sumarþingi, 137. löggjafarþingi, og eru nú endurflutt efnislega óbreytt en með örfáum tæknilegum lagfæringum. Almennar athugasemdir við frumvörpin tvö eru samhljóða og jafnframt athugasemdir við einstakar greinar þeirra með frávikum sem nauðsynleg eru vegna efnisins. Athugasemdirnar hafa tekið nokkrum breytingum frá fyrri gerð þeirra. Er það að nokkru gert með tilliti til umsagna sem bárust allsherjarnefnd Alþingis í sumar um frumvarpið um persónukjör við sveitarstjórnarkosningar. Af umsögnum að dæma er ljóst að nokkuð skiptar skoðanir eru um málið hjá umsagnaraðilum. Svo virðist þó sem afstaða manna ráðist í fyrsta lagi af því hvort þeir telji yfir höfuð rétt eða skynsamlegt að taka upp persónukjör í kosningum hér á landi. Má ætla að slík afstaða manna skýri neikvæða afstöðu til frumvarpsins í einhverjum tilvikum. Sé það á hinn bóginn afstaða manna að rétt sé og skynsamlegt að auka raunverulegt vald kjósenda við val á frambjóðendum í kosningum með persónukjöri þá er sú aðferð við persónukjör sem hér er lögð til raunhæf í þeim efnum. Á hinn bóginn er ljóst að þessi leið er ekki með öllu gallalaus frekar en aðrar þekktar aðferðir við persónukjör. Sú niðurstaða um val á aðferð við persónukjör sem sett er fram í þessum frumvörpum byggist hins vegar á ítarlegri skoðun og greiningu á mismunandi aðferðum við persónukjör og kostum þeirra og göllum eins og nánar er lýst síðar í athugasemdum þessum. Var það niðurstaðan við samningu frumvarpanna að sú aðferð sem hér er lögð til hefði færri galla og fleiri kosti en aðrar aðferðir sem til álita komu þegar litið var til þess markmiðs að ná fram raunverulegu persónukjöri í kosningum.

Skodað var og lagt mat á það hvort þær umsagnir sem bárust allsherjarnefnd um málið eða þær athugasemdir sem settar hafa verið fram í opinberri umræðu gæfu tilefni til efnislegra

breytinga á frumvörpunum. Var það niðurstaða þeirrar athugunar að svo væri ekki enda verður ekki séð hvaða aðrar aðferðir við persónukjör eða breytingar á þeirri aðferð sem lögð er til gætu verið til þess fallnar að ná aukinni samstöðu um frumvörpin. Þannig lúta hinar efnislegu athugasemdir sem gerðar eru í raun flestar að kostum og göllum þess almennt að persónukjör sé tekið upp og eiga því við óháð því hvaða kerfi persónukjörs er til umræðu. Umræddar athugasemdir lúta þannig að grundvallarspurningu málsins, þ.e. hvort menn vilja aukið persónukjör í kosningum hér á landi eða ekki. Þetta er sú spurning sem Alþingi þarf að svara. Sé svarið játandi bíður frumvarpið upp á raunhæfa aðferð í þeim efnum, aðferð sem fullyrða má að nái betur en aðrar þekktar aðferðir við persónukjör að endurspegla vilja kjósenda til þess hvaða frambjóðendur þess lista sem þeir kjósa skuli ná kjöri og hverjir skuli vera varamenn þeirra. Aðrar aðferðir geta þó vissulega komið til álita og má þar t.d. nefna þær aðferðir sem notaðar eru við persónukjör á Norðurlöndunum og lýst er í athugasemdum þessum.

Meðal gagnrýnisradda sem heyrst hafa og fram koma í umsögnum er að það fyrirkomulag persónukjörs sem lagt er til í frumvörpunum tryggir ekki jafna stöðu kynjanna í kosningum, nema það sé beinlínis byggt inn í úthlutunarkerfið. Þegar gagnrýni af þessu tagi er sett fram verður að hafa í huga að ekkert kosningakerfi tryggir það fyrir fram að kynin fái jafna útkomu að fengnum niðurstöðum kosninga. Jöfnuður kynja við skipun sæta verður ekki tryggður nema með því að víkja niðurstöðum persónukjörsins til hliðar við úthlutun sæta að því marki sem til þyrfti til að tryggja jafna stöðu kynjanna. Gildandi kosningakerfi hérlendis tryggir ekki heldur kynjajöfnuð með neinum hætti. Hefur það verið á ábyrgð flokkanna sjálfra að tryggja jafna stöðu kynjanna á framboðslistum sínum. Þeirri jafnréttiskröfu hafa sumir flokkar svarað en aðrir síður. Í nýju fyrirkomulagi persónukjörs mun þessi jafnréttiskrafa sem fyrr standa upp á stjórnmalaflokkana, þ.e. að þeir tryggji sem jafnast hlutfall karla og kvenna á persónukjörshluta framboðslista sinna. Ekki er ástæða til að ætla annað en að kjósendur muni með atkvæði sínu kalla konur til áhrifa í stjórnmalum til jafns við karla fái þeir tækifæri til þess. Þetta hefur reynsla annarra landa staðfest, svo sem Norðurlandanna þar sem staða kvenna í stjórnmalum er einna sterkust, en þar hefur persónukjör verið viðhaft í töluverðum mæli á undanförunum árum. Þetta sýndi sig einnig bersýnilega í kosningum til héraðsþinga í Skotlandi árið 2007 þar sem beitt var forgangsröðunaraðferð í fyrsta sinn. Konur náðu kjöri í sama hlutfalli og þær voru í á framboðslistunum. Það verður því á ábyrgð flokkanna, eins og áður, að sjá til þess að hlutfall kvenna og karla sé jafnt á framboðslistum. Verði þeir við þeirri jafnréttiskröfu er ekki ástæða til að ætla annað en að konur muni ná kjöri í sama mæli og karlar í beinu persónukjöri þegar í næstu sveitarstjórnarkosningum nái þessar breytingar fram að ganga.

Athugasemdir við frumvörpin hafa einnig lotið að því að með aðferðinni sem lögð er til sé ekki unnt að tryggja hlut minni byggðarlaga, t.d. í sveitarstjórnarkosningum þar sem stórir þéttbýliskjarnar hafa yfirburði. Sama getur átt við um kosningar í einstökum kjördæmum í þingkosningum. Þessi athugasemd virðist hins vegar í grundvallaratriðum byggð á misskilningi því uppgjörsaðferðin sem lögð er til í frumvarpinu byggist einmitt á hlutfallskosningu en ekki á meirihlutakosningu eins og viðhöfð hefur verið í prófkjörum. Taka má dæmi um sveitarfélag eða kjördæmi sem samanstendur af þremur byggðum, einu stóru þéttbýlissvæði þar sem rúmlega helmingur íbúanna býr en fjórðungur búi í hvorri hinna tveggja byggðanna. Gerum ráð fyrir að kjósendur tiltekins stjórnmalaflokks standi þétt að baki sínum frambjóðendum sem skiptast milli byggðanna í eðlilegum hlutföllum. Ef efnt væri til prófkjörs hjá þessum lista gæti svo farið að allir efstu menn listans kæmu frá eða væru fulltrúar hinnar

stóru byggðar. Í því fyrirkomulagi persónukjör sem lagt er til í frumvarpinu er slík niðurstaða afar ólíkleg. Þvert á móti er líklegt að fulltrúaskiptingin milli byggðarlaganna samkvæmt forgangsröðunarkerfi yrði í réttu hlutfalli við kjósendatölu þeirra. Ef kjósendur einnar byggðarinnar hafna aftur á móti „sínun frambjóðendum“ endurspeglast það að sjálfsögðu í útkomunni. Varla er þá við persónukjörskerfið að sakast þar sem niðurstaða persónukjörskiptis endurspeglar þá ekki annað en að kjósendur viðkomandi byggðar treysta öðrum frambjóðendum en sínum eigin betur til að fara með sín mál.

Þriðja athugasemdin sem fram hefur komið og vert er að nefna lýtur að því að það persónukjörskerfi sem lagt er til í frumvarpinu torveldi sameiginleg framboð tveggja eða fleiri flokka þar sem ekki sé hægt að ákveða fyrir fram með röðun á lista hvernig kjörnir fulltrúar muni skiptast á milli aðildarflokkanna. Þessi athugasemd er rétt enda er ekki hægt að tryggja sæti fyrir fram í neinu kerfi persónukjör. Flokkar sem hyggja á sameiginlegt framboð geta á hinn bóginn séð til þess að fulltrúar þeirra taki sæti á persónukjörshluta listans í gefnum hlutföllum. Það er síðan kjósendanna að taka afstöðu til þeirra í persónukjörinu. Almennt verður þó að telja líklegt að kjósendur sem styðja flokk sem stendur að framboðinu velji fremur frambjóðendur þess flokks en aðra. Þannig má ætla að líklegasta niðurstaða persónukjör að hætti forgangsröðunar mundi endurspegla innbyrðis styrk þeirra stjórnmalaflokka sem standa að framboðinu. Það hlýtur að teljast lýðræðisleg niðurstaða fremur en galli á persónukjörkerfinu. Loks hefur það verið gagnrýnt að persónukjörskerfið geri það að verkum að það sé óljóst fyrir kosningar hver sé oddviti flokks eða framboðslista. Við gagnrýni af þessu tagi verður að benda á að það getur vart verið hlutverk kosningakerfis að kveða upp úr um slíka forustu. Ekkert í frumvörpunum kemur í veg fyrir að flokkarnir velji sér oddvita og tefli honum fram sem slíkom. Ekkert kemur heldur í veg fyrir að flokkarnir komi skýrum skilaboðum á framfæri við kjósendur sína um það hverja þeir telji að eigi að skipa efstu sæti listans. Þessi málefni eru einfaldlega innanbúðarmálefni hvers stjórnmalaflokks sem tekur þátt í kosningum. Hið endanlega vald um það hverjir ná kjöri í kosningunum er hins vegar fært frá flokknum sjálfum til kjósenda hans, þ.m.t. að velja þann eða þá frambjóðendur sem njóta mests stuðnings en slíkt er eins og áður segir markmið persónukjör.

Persónukjörskerfið sem lagt er til byggist á öröðuðum framboðslistum og forgangsröðun af hálfu kjósenda á frambjóðendum til persónukjör á þeim lista sem hann kys. Athöfn kjósendans er einföld og auðskilin og byggist á talnaröðun frambjóðenda með sama hætti og tíðkast í prófkjörum og möguleg er samkvæmt núgildandi kosningafyrirkomulagi. Hugsunin að baki talnaröðuninni er hins vegar frábrugðin og endurspeglast í uppgjörsaðferðinni sem lýst er með ítarlegum hætti síðar í þessum athugasemdum.

Athöfn kjósendans felst í því sem hingað til að merkja við þann listabókstaf sem hann kys. Auk þess setur hann tölustafinn 1 fyrir framan nafn þess frambjóðanda á listanum sem hann vill helst að ná kjöri, 2 fyrir framan nafn þess frambjóðanda sem hann leggur áherslu á að ná kjöri ef annars vegar sá sem hann valdi að fyrsta vali nær ekki kjöri eða hins vegar ef sá sem hann valdi að fyrsta vali nær kjöri en með fleiri atkvæðum en þarf til að tryggja honum sæti á þingi eða í sveitarstjórn. Kjósandi setur síðan tölustafinn 3 fyrir framan nafn þess frambjóðanda sem hann vill að komi því næst til álitu o.s.frv.

Fullyrða má að engin þekkt aðferð við persónukjör ná með eins afgerandi hætti og sú forgangsröðunaraðferð sem hér er lögð til að endurspegla vilja kjósenda til þess hvaða frambjóðendur þess lista sem þeir kjósa skuli ná kjöri og hverjir skuli vera varamenn þeirra. Með uppgjörsaðferðinni er leitast við að tryggja að sérhvert atkvæði hafi einhver áhrif í persónukjörinu.

Undirstrika ber að með þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvörpunum er ekki með neinum hætti hróflað við listakosningu og hlutfallskosningakerfi hér á landi. Kjósendur munu eftir sem áður kjósa tiltekinn lista og teljast atkvæði þeirra listanum að fullu til tekna við úthlutun þingsæta og sveitarstjórnarfulltrúa til listans. Persónukjörið hefur því einungis áhrif á það hvaða frambjóðendur hvers lista hreppa þau sæti sem listinn fær í viðkomandi kjördæmi eða sveitarstjórn samkvæmt niðurstöðu kosninganna.

Uptaka persónukjörs í kosningum hér á landi er meðal forgangsverkefna í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs og ein þeirra lýðræðisumbóta sem hún telur nauðsynlegt að beita sér fyrir ásamt setningu laga um þjóðaratkvæðagreiðslur og heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar.

Markmið persónukjörs er efling lýðræðis. Með persónukjöri eru áhrif kjósenda á það hvaða einstaklingar fá umboð til setu á Alþingi og í sveitarstjórnnum aukin um leið og dregið er úr áhrifum flokkanna. Má í því samhengi segja að persónukjör dragi úr möguleikum flokkanna til þess að stýra því hvaða fulltrúar þeirra nái kjöri í kosningum. Eftir stendur þó að það er flokkanna að ákveða hvaða einstaklinga þeir bjóða fram til persónukjörs og hvaða aðferðum þeir beita við val á þeim hópi og geta þeir því þrátt fyrir persónukjör haft umtalsverð áhrif á það hvaða einstaklingar nái kjöri fyrir þeirra hönd.

Við mótun og samningu frumvarpanna sem lögð voru fram á 137. löggjafarþingi var myndaður sérstakur samráðshópur stjórnvalda, utanaðkomandi sérfræðinga, fulltrúa allra stjórnmalaflokka sem sæti eiga á Alþingi og fulltrúa Sambands íslenskra sveitarfélaga. Í samráðshópnum sátu: Valgerður Bjarnadóttir, fyrir hönd Samfylkingarinnar, Birgir Ármannsson, fyrir hönd Sjálfstæðisflokksins, Árni Þór Sigurðsson, fyrir hönd Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs, Vigdís Hauksdóttir, fyrir hönd Framsóknarflokksins, Þór Saari, fyrir hönd Borgarahreyfingarinnar, Magnús Karel Hannesson og Guðjón Bragason, fyrir hönd Sambands íslenskra sveitarfélaga, Gunnar Helgi Kristinsson stjórnmalafraeðingur, Pawel Bartoszek stærðfræðingur, Þorkell Helgason stærðfræðingur, sem falin var yfirlýsing með gerð frumvarpanna, Bryndís Helgadóttir og Hjalti Zóphóníasson frá dóms- og kirkjumálaráðuneytinu og Ágúst Geir Ágústsson frá forsætisráðuneytinu sem stýrði vinnu hópsins. Auk þessara aðila tóku varamenn sæti á fundum samráðshópsins. Þá var málið kynnt í þingflokki, fyrir stjórn Sambands íslenskra sveitarfélaga og í lýðræðishópi sambandsins.

#### *Saga persónukjörs á Íslandi.*

Til fróðleiks skal gerð nokkur grein fyrir því hvernig breytingar á kosningalöggjöfni hafa þróast frá upphafi 20. aldar að því er varðar möguleika kjósendans á að hafa bein áhrif á uppstillingu á lista með atkvæði sínu. Með lögum nr. 19/1913, um breytingu á lögum nr. 39/1903, um leynilegar kosningar og hlutfallskosningar til bæjarstjórna í kaupstöðum, var í fyrsta skipti kveðið á um útstrikanir og að kjósendi gæti breytt númeraröð frambjóðenda á kjörseðli. Sama fyrirkomulag var tekið upp í lög nr. 28/1915 varðandi landskjör, sem fór svo fram árið 1916. Þá voru sex þingmenn kosnir með hlutfallskosningu og jafnmargir til vara. Heimastjórnarflokkurinn fékk þrjá menn kjörna. Vegna breytinga sem kjósendur gerðu á lista þeirra færðist Guðmundur Björnsson úr 2. sæti í 3. sæti en Guðjón Guðlaugsson færðist úr 3. sæti í 2. sæti. Breytingar urðu líka á röð varamanna og Bríet Bjarnhéðinsdóttir færðist úr 4. sæti, fyrsta varamannssæti, í 5. sætið. Hannes Hafstein, sem var efstur á lista heimastjórnarmanna, sótti ekki þingfundi frá 1918 en fyrsti varamaður, Sigurjón Friðjónsson, kom í hans stað, en ekki Bríet. Þetta er fyrra dæmið um að útstrikanir hafi breytt röð og í raun fellt frambjóðanda úr þingsæti. Hefði röðin verið óbreytt frá uppstillingu hefði Bríet orðið



fyrst kvenna til að setjast á þing. Síðara dæmið er frá 1946 þegar útstrikanir sem gerðar voru á lista Sjálfstæðisflokksins í Reykjavík höfðu þau áhrif að Björn Ólafsson sem var í 5. sæti færðist niður í 6. sæti en Bjarni Benediktsson færðist úr 6. sæti upp í 5. sæti. Talið er að Björn hafi verið strikaður út á 1.000–1.500 kjörseðlum, en alls fékk Sjálfstæðisflokkurinn 11.580 atkvæði. Bjarni varð uppbótarpingmaður, en Björn náði ekki kjöri.

Á árabílinu 1959–1987 voru ákvæði kosningalaga slík að möguleiki kjósenda til að hafa áhrif á röðun lista var lítill. Í alþingiskosningunum 2003 voru komnar til framkvæmda breytingar samkvæmt lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, sem höfðu í för með sér að áhrif af útstrikunum og öðrum breytingum á röð frambjóðenda jukust. Þetta aukna vald kjósenda birtist ekki í kosningunum 2003 en það gerðist í kosningunum 2007. Í tveimur kjördæmum færðist þá sinn hvor frambjóðandinn niður um eitt sæti vegna slíkra breytinga, en þeir hlutu þó báðir kosningu til Alþingis. Sama sagan endurtók sig í kosningunum 2009 en þá voru gerðar fleiri breytingar á kjörseðlum en áður, svo vitað sé, en kosningaskýrslur allt fram til síðustu aldamóta veita ekki tæmandi upplýsingar um breytingar á listum. Um þetta má lesa á vefsíðu landskjörstjórnar þar sem skýrt er frá úrslitunum og útreikningi á þeim í smáatriðum.

Hvaða breytingar hafa verið gerðar listum við sveitarstjórnarkosningar hefur ekki verið kannað með skipulegum hætti enda ekki hægt um vik þar sem kosningaskýrslur segja fátt. Efalaust eru allmörg dæmi um breytingar sem fært hafa menn til á listum, jafnvel þannig að einhverjir hafi misst sæti í sveitarstjórnnum af þeim sökum.

Lagaákvæði um breytingar á listum hafa verið hliðstæð í þing- og sveitarstjórnarkosningum en breytingin sem varð á lögunum um þingkosningar árið 2000 náði ekki til sveitarstjórnarkosninga og því eru möguleikar kjósenda til breytinga á framboðslistum við síðar-nefndu kosningarnar mjög litlir að óbreyttum lögum.

#### *Meginefni frumvarpanna.*

Með umræddum tveimur frumvörpum er lagt til að kjósendum verði gefið fullt vald að velja þau þingmannsefni og sveitarstjórnarfulltrúa sem þeir vilja helst að nái kjöri af þeim lista sem þeir veita atkvæða sitt. Listar frambjóðenda til persónukjörs eru því boðnir fram óraðaðir og þeim stillt upp í stafrófsröð en hlutað um efsta mann.

Þeirri aðferð sem lagt er til að tekin verði upp hefur ekki verið beitt hérlendis áður. Aðferðin nefnist *Single Transferable Vote* (STV) á ensku. Aðferðin er hér nefnd forgangsröðunaraðferð á íslensku og vísar heitið til þeirrar athafnar kjósandans að forgangsraða frambjóðendum þess lista sem hann kys með númeraröðun. Þetta heiti hefur sama keim og annað enskt heiti sem gjarnan er notað um þessa og hliðstæðar aðferðir, *Preference Voting*. Það er mikilvægur eiginleiki aðferðarinnar að vannýtt atkvæði eru færð milli frambjóðenda í samræmi við forgangsröðun kjósendanna.

Grunnurinn í forgangsröðunaraðferðinni er að kjósandinn velur sér lista og raðar síðan frambjóðendum sem eru í persónukjöri á listanum í talnaröð, jafnmörgum og hann kys að raða. Kjósandinn raðar frambjóðendum með tölustöfunum 1, 2, 3 o.s.frv. Athöfn kjósandans er því hin sama og tíðkast hefur í prófkjörum, svo og við breytingar á atkvæðaseðlum bæði í þing- og sveitarstjórnarkosningum, nema hvað útstrikanir eru úr sögunni. Túlkunin á merkingunum er þó ekki sú sama. Í prófkjörunum er verið að kjósa menn í einstök sæti á listanum. Í þing- og sveitarstjórnarkosningum hafa tölurnar, sætisnúmerin, á hinn bóginn lengst af verið ávísun á stig eða atkvæðabrot sem samanlagt hafa gert út um stöðu frambjóðendanna. Líta má á talnaröðina í forgangsröðunaraðferðinni líkum augum og í prófkjörsaðferðinni, að

það sé verið að raða í sæti. En í báðum aðferðum er nær lagi að líta svo á að verið sé að raða frambjóðendum í forgangsröð. Nái t.d. frambjóðandi merktur í 1. sæti í hinni almennu prófkjörsaðferð ekki kjöri í það sæti er vilji kjósandans túlkaður þannig að hann vilji þá til vara að hann skipi fyrsta lausa sætið þar fyrir neðan. Sama er upp á teningnum í aðferðinni sem hér er lögð til. Talan 1 við mann á lista merkir að kjósandinn leggi mest kapp á að sá frambjóðandi ná kjöri, síðan setur hann töluna 2 við þann frambjóðanda sem hann leggur því næst áherslu á að ná kjöri o.s.frv. Forgangsröðunin endurspeglar óskir kjósandans um það hverjir eigi að skipa sæti listans og í hvaða röð.

Það er hið talnalega uppgjör í forgangsröðunaraðferðinni sem er frábrugðið því sem tíðkast hefur í prófkjörstalningu. Uppgjörið er þannig útfært að lesið er í vilja kjósenda til hins ýtrasta. Lendi kjósandinn í minni hluta þannig að sá frambjóðandi, sem hann lagði mesta áherslu á, nær ekki kjöri er litið á aðrar óskir kjósandans um skipan í sæti listans. Hafi kjósandinn raðað öllum frambjóðendum í forgangsröð (sem þó er ólíklegt að margir geri) hefur atkvæðið (nær) alltaf einhver áhrif. Sama gerist ef kjósandinn styður mann sem nýtur mikils fylgis. Hann er ekki að kasta atkvæði sínu á glæ þótt hann taki þátt í kjöri manns sem er hvort sem er talinn eiga öruggt fylgi fyrir sæti. Einmitt þetta er galli á ýmsum öðrum aðferðum við persónukjör, t.d. aðferðum þar sem kjósandinn fær aðeins einn kross til að merkja við þann frambjóðanda sem hann leggur mesta áherslu á að ná kjöri. Hættan er þá sú að of fáir hirði um að velja vinsæla, óumdeilda frambjóðendur en ákveði fremur að verja sínum verðmæta krossi á einhvern þeirra frambjóðenda sem taldir eru standa tæpt. Vinsælu frambjóðendurnir geta þá að lokum setið uppi atkvæðarýrir, öndvert við það sem flestir vildu. Forgangsröðunaraðferðin sér við þessu. Fáir vinsæll frambjóðandi fleiri atkvæði en hann þarf til að ná kjöri er horft til þess hvaða aðra frambjóðendur kjósendur hans vildu styðja. Kúfurinn, umfram atkvæðin, eru þá færð til þessara hinna í réttum hlutföllum. Aftur er markmiðið að fara að vilja kjósenda eins og frekast er kostur.

Uppgjörið fer þannig fram að fyrst er ákvarðaður svokallaður sætishlutur sem er lágmark atkvæða sem þarf til að ná einu af þingsætum tiltekins kjördæmislista eða einu sæti listans í sveitarstjórn. Þá er fyrst aðgætt hvort einhverjir frambjóðendur hafa náð þessum sætishlut eða meiru að fyrsta vali kjósenda listans og er þeim þá strax úthlutað sætum á listanum. Þau atkvæði sem þessir frambjóðendur hafa hlotið umfram sætishlutinn eru færð með tilgreindum hætti til þeirra frambjóðenda sem nefndir eru sem annað val viðkomandi kjósenda. Þegar að því kemur að enginn þeirra frambjóðenda, sem hafa ekki enn hlotið sæti, hefur náð fullum sætishlut er sá frambjóðandi sem fær fæst atkvæði að fyrsta vali, að teknu tilliti til fyrrgreindra „færðra“ atkvæða, færður í aftasta sæti hins óraðaða lista. Atkvæði kjósenda hans eru engu síður gaumgæfð og seðlarnir færðir til þeirra frambjóðenda sem þeir völdu að öðru vali og nú aðgætt á ný hvort einhver hafi við þetta náð upp í sætishlut o.s.frv. Segja má að raðað sé til skiptis á listann að ofan og hins vegar neðan frá.

Enda þótt athöfn kjósenda, þ.e. röðun frambjóðenda með tölustöfum, sé einföld og auðskilin er uppgjörsaðferðin flóknari. Stafar það af því mikilsverða markmiði aðferðarinnar að persónukjórið ná að endurspeglar vilja kjósenda eins vel og mögulegt er en fullyrða má eins og áður segir að engin önnur sæmilega einföld aðferð við persónukjör ná því markmiði jafnvel og sú aðferð sem hér er lögð til. Þótt uppgjörsaðferðin kunni að þykja flókin í einstökum smáatriðum er hún rökrétt og ætti þar með að vera vel skiljanleg öllum að grunni til.

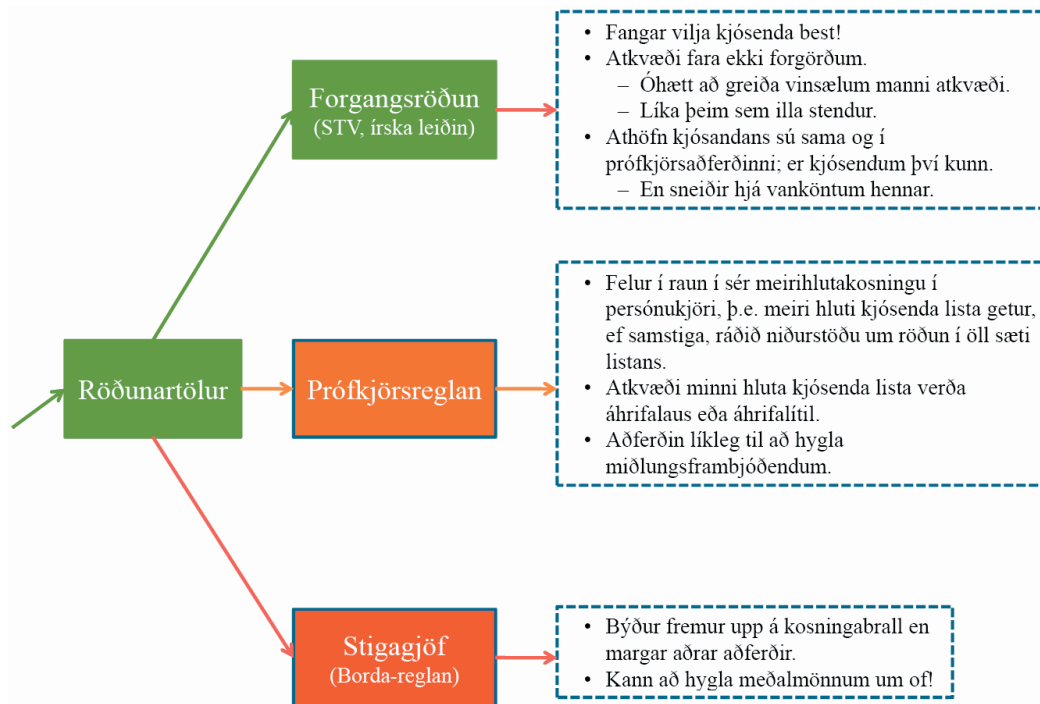
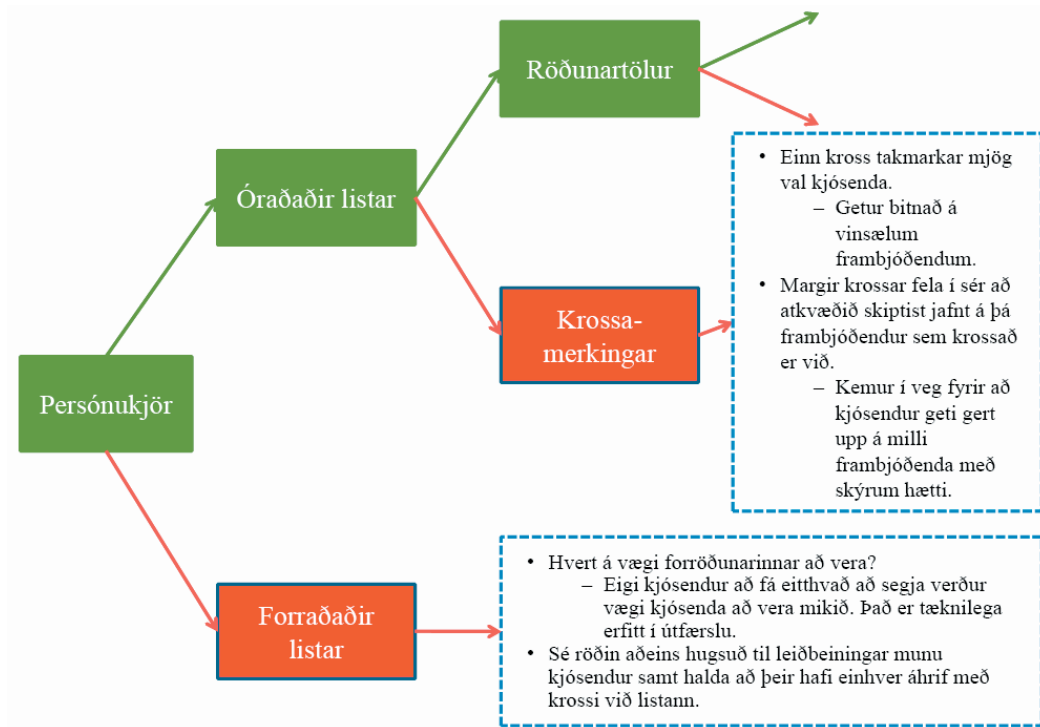
Aðalfyrirmynd að þessari aðferð, forgangsröðun, er að finna á Írlandi en þar hefur kerfið verið notað alfarið í kosningum í rúma átta áratugi. Fyrirkomulag Íra er notað allvíða í hinum

engilsaxneska heimi. Hugmyndin á rætur að rekja til Bretlands á öndverðri nítjándu öld, en var líka uppgötvuð af Dananum Carl Andræ um miðja þá öld og beitt í kosningum þar.

Ekki hefur mikið verið ritað um forgangsröðunaraðferðina hér á landi. Fyrsta ítarlega lýsingin, svo vitað sé, er grein eftir Baldur Símonarson í Alþýðublaðinu 6. nóvember 1968 undir heitinu „Persónulegar hlutfallskosningar“. Nokkrum árum síðar, eða 1976, birtist í tímaritinu Stefni, 27. árg., 5.–6. tbl., grein eftir Jón Steinar Gunnlaugsson, „Innleiðum persónukjör“, þar sem hann lýsir forgangsröðunaraðferðinni í smáatriðum undir heitinu persónukjör með valkostum. Tilefnið er að samvinnunefnd ungliðasamtaka þriggja stjórnmalaflokka, Sambands ungra framsóknarmanna, Sambands ungra jafnaðarmanna og Sambands ungra sjálfstæðismanna, skilaði sameiginlegri álitsgerð um „kjördæmaskipan og kosningarréttarmálefni“ sem birt er í sama hefti tímaritsins. Er þar lagt til að tekin verði upp umrædd aðferð, sú sem hér er nefnd forgangsröðunaraðferð. Þingsæti verði sjö í hverju kjördæmi og innan hvers þeirra verði sætum úthlutað með aðferðinni í sinni upprunanlegu írsku mynd, þ.e. kjósendur séu ekki bundnir af flokkslistum heldur velji þeir einstaklinga þvert á flokka ef þeir svo kjósa. Í riti Björns S. Stefánssonar „Lýðræði með raðvali og sjóðvali“, sem út kom 2003, er víða vikið að forgangsröðunaraðferðinni. Enn fremur má benda á pistil á vefsíðu landskjörstjórnar, undir heitinu „Um persónukjör“.

#### *Hvers vegna aðferð forgangsröðunar?*

Unnt er að útfæra persónukjör með margvíslegum hætti og við gerð frumvarpanna tveggja voru vissulega margar leiðir íhugaðar. Valið var hins vegar smám saman þrengt þar til að lokum var staðnæmst við forgangsröðunaraðferðina. Þetta ákvörðunarferli má sjá í hnotskurn á eftirfarandi ákvörðunartré. Til þess að tréð sé sæmilega læsilegt er því tvískipt.



Íhugað var jafnframt hvort ganga ætti lengra og heimila kjósendum að forgangsraða án tillits til lista, þ.e. að velja frambjóðendur af fleiri en einum lista. Álitamál er hins vegar hvort slíkt fyrirkomulag við þingkosningar rúmist innan ramma stjórnarskrárinnar að henni óbreyttri. A.m.k. yrði að reikna listum atkvæði í samræmi við fjölda og vægi þeirra frambjóðenda sem kjósendur velja af hverjum lista og úthluta listunum sæti í samræmi við það. Á hinn bóginn virðist stjórnarskrá ekki setja því neinar skorður að við sveitarstjórnarkosningar megi velja þvert á lista, jafnvel velja persónur en ekki lista.

Sums staðar er gengið enn lengra en þetta, t.d. á Írlandi. Frambjóðendur standa þá ekki á listum heldur bjóða sig fram sem einstaklingar. Víðast hvar er frambjóðendunum þó heimilt, ef ekki skylt, að gera grein fyrir flokkstengslum sínum á kjörseðlinum. Segja má að fyrirkomulag einmenningskjördæma falli undir þessa gerð persónukjörs. Einnig eru dæmi um fjölmenningskjördæmi með persónukjöri af þessu tagi. Slíkt fyrirkomulag rúmast þó ótvírátt ekki innan óbreyttrar stjórnarskrár hér á landi.

Aðferð forgangsröðunar (STV) er að sjálfsgöðu ekki gallalaus fremur en aðrar aðferðir við uppgjör á röðunaróskum kjósenda. Það verður aldrei á allt kosið í þessum efnum, sbr. fræga ómöguleikasetningu Kenneth J. Arrows. Þannig hefur forgangsröðunaraðferðin þann ágalla að frambjóðandi kann að missa af sæti við að fá aukið fylgi, en á þennan ágalla er réttilega bent í einni af umsögnum sem bárust allsherjarnefnd Alþingis um frumvarpið um persónukjör við sveitarstjórnarkosningar við meðferð nefndarinnar á málinu á 137. löggjafarþingi. Umræddur ágalli er á fjölmörgum kosningaaðferðum. T.d. eru núgildandi lög um kosningar til Alþingis með þessum meinbugum. Í fylgiskjali VII er nánar fjallað um þetta fyrirbæri. Það er niðurstaða þeirra umfjöllunar að líkurnar á því að á þetta geti reynt séu afar litlar.

Fróðlegt er að bera saman fyrirkomulag það sem lagt er til í þessum frumvörpum og því frumvarpi sem lagt var fram á 136. löggjafarþingi um persónukjör í kosningum til Alþingis, sjá þingskjal 622. Meginmunurinn er tvenns konar:

- Frumvarpið á vetrarþinginu var valkvætt: Framboðslistar máttu velja hvort þeir buðu fram óraðaða lista til persónukjörs eða raðaða lista eins og verið hefur. Þetta helgaðist m.a. af því að ætlunin var að láta löginn taka gildi fyrir alþingiskosningarnar þá um vorið, en ætla mátti að sum framboð væru þegar búin að marka sér stefnu í framboðsmálum og því orðið of seint að bjóða fram óraðaða lista.
- Samkvæmt þessu eldra frumvarpi átti að gera röðun kjósenda upp með prófkjörsaðferðinni. Rökin fyrir því voru aftur þau að stíga sem styst skref. Prófkjörsaðferðin, kosning í sæti, væri mörgum kjósendum kunnugleg og því skrefið sem stigið væri styttra en með t.d. forgangsröðunaraðferðinni. Sem fyrr eiga þessi rök mun síður við nú.

#### *Hvers vegna persónukjör?*

Stjórnmalaflokkar gegna lykilhlutverki í frjálsum og þróuðum lýðræðisríkjum samtímans. Þeir eru almennt taldir vera óhjákvæmilegur hluti lýðræðisfyrirkomulags. Án stjórnmalaflokka væru litlar líkur á því að val kjósenda gæti mótað skýra leiðsögn um það hver stjórnin og stjórnarstefnan ætti að vera, hvort sem er á Alþingi eða í sveitarstjórnnum. Auk þess eru stjórnmalaflokkar einn helsti vettvangurinn fyrir stjórnmalapátttöku almennings, m.a. við þjálfun í pólitísku starfi.

Flest kosningakerfi eru mótuð af stjórnmalaflokkum og miðast að einhverju leyti við hagsmuni þeirra. Gróflega má flokka kosningakerfi í tvennt, annars vegar meirihlutakerfi og hins vegar hlutfallskerfi. Meirihlutakerfi tryggja einatt einum flokki meiri hluta á fulltrúa-

samkundum, jafnvel þótt hann styðjist ekki við hreinan meiri hluta atkvæða. Þannig á kosningakerfið að stuðla að styrkri stjórn en á móti kemur að vilji kjósenda endurspeglast ekki til fullnustu. Hlutfallskerfi miða hins vegar að því að skapa sem besta samsvörun á milli atkvæðahlutfalls og fulltrúafjölda á löggjafarsamkomum ríkja eða í sveitarstjórnnum. Hlutfallskerfi leiða oft til þess að engin ein stjórnmalasamtök hljóta meiri hluta fulltrúa sem þýðir að stjórnir geta verið minnihlutastjórnir, samsteyptjórnir eða hvort tveggja.

Þessi einfalda skipting kosningakerfa gerir ekki nauðsynlega ráð fyrir að persónukjör gegni umtalsverðu hlutverki. Jafnvel í einmenningskjördæmum sem byggjast á einföldum meiri hluta eru stjórnmalaflokkarnir í reynd ráðandi og frambjóðandi sem ekki hlýtur stuðning einhvers af helstu flokkunum (sem eru oftast tveir í slíkum kerfum) á litla sem enga möguleika á kjöri. Í hlutfallskosningum þar sem hreinar listakosningar eru viðhafðar er valdið einnig einatt alfarið hjá flokkunum því þeir bæði velja fólk inn á listana og stýra í hvaða röð það kemur til álita við úthlutun sæta.

Persónukjör er það kallað þegar kjósendur geta valið milli einstakra frambjóðenda í almennum kosningum hvort sem er á einum lista eða án tillits til lista. Til eru ýmsar útgáfur af því eins og nánari grein er gerð fyrir hér að neðan. Persónukjör er jafn gamalt hugmyndum um hlutfallskosningar, sem fyrst voru þróaðar á fyrri hluta níttjándu aldar en náðu þó ekki verulegri útbreiðslu fyrr en á tuttugustu öld. Sú útgáfa hlutfallskosninga sem helst hefur verið uppi í hinum enskumælandi heimi (þar sem meirihlutakerfi eru annars ríkjandi) nefnist forgangsröðunaraðferð (skammstafað á ensku STV) og tvinnar þar saman persónukjör og flokksval með þeim hætti að kjósendur geta valið frambjóðendur frá mismunandi flokkum á sama kjörseðli. Þessi aðferð er í þingkosningum viðhöfð á Írlandi, Möltu og til öldunga-deildar ástralska þingsins, enn fremur á Norður-Írlandi og í vissum kosningum í Skotlandi. Á meginlandi Evrópu hafa hlutfallskosningar meira byggst á hreinum flokkslistum þar sem röðun flokkanna hefur víðast hvar verið ráðandi, sums staðar að vísu í bland við annars konar fyrirkomulag (t.d. í Þýskalandi þar sem hver kjósandi hefur tvö atkvæði þar sem annað er greitt frambjóðanda í einmenningskjördæmi og hitt landslista).

Líta má á persónukjör sem hluta af því aðhaldi sem stjórnmalaflokkar eiga að þurfa að búa við. Hér takast að vísu á tvenns konar sjónarmið. Annað er það að stjórnmalaflokkar séu frjáls félagasamtök og eigi sem slíkir rétt á að haga innri málefnum sínum á þann hátt sem félagar þeirra ákveða með aðferðum innanflokkslýðræðis. Hitt sjónarmiðið er það að stjórnmalaflokkar skipi helstu valdastöður samfélagsins og innri málefni þeirra geti þess vegna ekki verið einkamál þeirra. Þeir þurfi víðtækara aðhald en það sem fæst með einum krossi í kosningum á nokkurra ára fresti.

Aðhald að stjórnmalaflokkum getur verið margs konar utan kosninganna sjálfra. Hluta þess er að finna í almennri þjóðfélagsumræðu á þingi, í fjölmiðlum og mannamótum. Þá má þetta aðhald finna í reglum um starfsemi þeirra og eftirliti með fjármálum. Skipting valdsins milli ólíkra stjórnsýslustiga veitir flokkunum aðhald og almennt er vaxandi tilhneiging í lýðræðisríkjum til að nýta aðferðir beins lýðræðis, svo sem þjóðaratkvæði og almennar atkvæðagreiðslur í sveitarfélögum, sem aðhaldstæki. Einnig má líta á aukinn áhuga á persónukjöri í ýmsum löndum sem viðleitni til að kjósendur flokkanna fái meira um það að segja hvaða fólk velst til fulltrúahlutverka fyrir þá.

Þótt flokkar séu enn þá mikilvægustu þáttökustofnanir lýðræðisríkja hafa þeir átt í vaxandi vandræðum víðast hvar með að laða til sín féлага. Ísland er hér að vísu nokkur undantekning þar sem um 30% kjósenda 2007 gáfu sig upp í könnun sem féлага í stjórnmalaflokki og tölurnar sem flokkarnir sjálfir gáfu upp um svipað leyti voru enn hærri. Hins vegar hefur

þeirri skoðun verið hreyft að félagatölur íslensku flokkanna séu í raun ekki sambærilegar við tölur margra erlendra flokka vegna þess að flokksaðild á Íslandi tengist þátttöku í viðtækum prófkjörum hér á landi og gerir litlar kröfur til félaga um starf eða greiðslu félagsgjalda.

Annað veikleikamerki hefðbundinnar stjórnmálaþátttöku í mörgum nálægum ríkjum er dvínandi kosningaþátttaka. Lítil kosningaþátttaka veikir lýðræðislegt lögmæti kjörinna fulltrúa og er almennt talin óæskileg þar sem áhersla er lögð á að niðurstöður kosninga endurspegli óskir sem flestra kjósenda. Dvínandi kosningaþátttaka er hins vegar ekki endilega merki um minni pólitíska virkni almennings því á sama tíma hefur þátttaka víða aukist í ýmsum öðrum þátttökuformum bæði í nærsamfélaginu og á landsvísu. Pólitískur áhugi hefur heldur ekki minnkað, enda þótt aðdráttarafl hefðbundinnar stjórnmálaþátttöku hafi dvínað samanborið við margháttaða annars konar þátttöku. Við dvínandi kosningaþátttöku hefur víða verið brugðist með því að leggja vaxandi áherslu á önnur þátttökuform en einnig með aðgerðum til að draga kjósendur að kjörborðinu, þar á meðal persónukjöri.

Á Íslandi hefur kosningaþátttaka verið fremur mikil þótt hún hafi látið nokkuð á sjá í sveitarstjórnarkosningunum 2006 og alþingiskosningum 2007. Hún jókst hins vegar lítillega í þingkosningunum 2009 en ef til vill ekki eins mikið og vænta mátti eftir mikinn ólguvetur í íslenskum stjórnmálum. Kannanir benda til að ýmsar af meginstofnunum íslenska fulltrúalýðræðisins, þar á meðal Alþingi, njóti nú minna trausts en nokkru sinni fyrr meðal almennings. Hugmyndin um að auka persónukjör tengist almennum sjónarmiðum um aðhald kjósenda með stjórnmálaflokkunum en um leið að auka traust á fulltrúasamkundunum. Hins vegar er jafnframt mikilvægt að það veiki ekki flokkana svo mjög að dragi verulega úr getu þeirra að gegna lýðræðislegum hlutverkum sínum.

Enda þótt vald kjósenda til að breyta röðun á listum hafi við þingkosningar verið aukið allverulega með nýjum lögum um kosningar til Alþingis frá árinu 2000 hafa prófkjör verið meginleið kjósenda til að hafa áhrif á val og röðun á framboðslistum. Í raun má líta svo á að sú tillaga sem hér er á ferðinni um persónukjör, forgangsröðunin, gangi út á að breyta fyrirkomulaginu við persónukjör fremur en að verið sé að innleiða slíkt fyrirkomulag í fyrsta sinn. Kjósendur fá ný tæki til að hafa áhrif á val á frambjóðendum auk þeirra sem prófkjörin hafa veitt þeim. Persónukjör hefur hins vegar ýmsa kosti fram yfir prófkjör, þar á meðal að í persónukjöri er hægt að tryggja að engir hafa áhrif á samsetningu lista aðrir en þeir sem kjósa listann sem er ekki hægt að tryggja í prófkjörum. Að auki tekur aldrei nema lítill hluti kjósenda þátt í prófkjörum enda vilja margir ekki gefa með þeim hætti upp hvaða flokk þeir styðja. En með persónukjöri af því tagi sem lagt er til í frumvörpunum er öllum gefinn kostur á því að velja sér frambjóðendur af þeim lista sem þeir kjósa við leynilegar kosningar.

Sú aðferð sem notuð hefur verið í prófkjörum íslensku flokkanna er í rauninni meirihluta-kosning þar sem sami meiri hluti gæti ráðið allri röð listans. Aðferðin sem hér er lögð til við persónukjör, forgangsröðunaraðferðin, er hins vegar hlutfallsaðferð og tryggir minni hlutanum sinn skerf við úthlutun sæta. Þetta er veigamikill munur á aðferðunum, sbr. dæmi í fylgiskjali II.

#### *Persónukjör í nálægum ríkjum.*

Finnski stjórnmálafræðingurinn Lauri Karvonen skiptir kosningakerfum í sex flokka eftir því hve miklu hlutverki persónukjör gegnir. Segja má að sterkustu útgáfu persónukjörs sé að finna þar sem atkvæði geta skipst á einstaklinga frá ólíkum flokkum (svo sem í írsku kerfinu með forgangsröðunaraðferðinni). Í öðru lagi eru til kerfi sem tengja saman flokkslista og sterka útgáfu persónukjörs með þeim hætti að allir fulltrúar eru kosnir persónukosningu. Í

þriðja lagi má finna veika útgáfu persónukjör þar sem flokksgefin röð á lista eða hliðstæð atriði takmarka áhrif persónukjör. Fleiri tegundir kosningakerfa tíðkast, svo sem kerfi lokaðra flokkslista (þar sem enginn möguleiki er gefinn á persónukjöri eða ákvæðin um persónukjör svo veik að þau hafa ekki áhrif í reynd), kerfi byggð á einmenningskjördæmum og loks blönduð kerfi.

Þessa greiningu má nota til að flokka kosningakerfi ríkja við þjóðþingskosningar með eftirfarandi hætti og er þá aðeins horft til almennrar deildar eða neðri deildar þar sem þing eru deildaskipt:

- A. *Val þvert á lista*: Írland, Japan fram til 1995, Malta, Mauritius og Vanuatu.
- B. *Sterk útgáfa persónukjör*: Chile, Eistland, Finnland, Grikkland, Ítalía til 1993, Kýpur, Liechtenstein, Lúxemborg, Pólland, San Marínó og Sviss.
- C. *Veik útgáfa persónukjör*: Austurríki, Belgía, Danmörk, Holland, Slóvenía, Svíþjóð frá 1998, Tékkland.
- D. *Lokaðir flokkslistar*: Argentína, Benin, Bólvía til 1996, Búlgaría, Ekvador, Gínea, Grænhöfðaeyjar, Ísland, Ísrael, Kosta Ríka, Namibía, Noregur, Portúgal, Sao Tome og Principe, Spánn, Svíþjóð til 1994 og Úrúgvæ.
- E. *Kerfi með einmenningskjördæmum*: Ástralía, Bahamaeyjar, Bandaríkin, Barbados, Belize, Botswana, Bretland, Dominica, Frakkland, Grenada, Jamaica, Kanada, Mongólía, Nýja-Sjáland fram til 1998, St. Kitts og Nevis, St. Lucia, St. Vincent og Grenadineeyjar, Trinidad og Tobago og Vestari Samóaeypjar.
- F. *Blönduð kerfi*: Andorra, Bólvía (frá 1996), Ítalía frá 1994, Japan frá 1995, Litháen, Malí, Nýja-Sjáland frá 1998, Suður-Kórea, Ungverjaland, Þýskaland.

(*Heimild*: L. Karvonen. „Preferential Voting: Incidence and Effects“, *International Political Science Review* (2004), 25:2, 207–8.)

Íslenska alþingiskosningakerfið lendir eftir lagabreytingarnar árið 2000 á milli C- og D-flokks. Þær sömu breytingar rötudu ekki inn í lög um kosningar til sveitarstjórna og falla þær kosningar því nánast undir D-flokk.

Persónukjör þar sem flokkslistar eru um leið í boði er fyrst og fremst evrópskt fyrirbæri, þótt slíkt fyrirkomulag finnist einnig í Chile. Á Norðurlöndunum er Finnland dæmi um ríki með sterka útgáfu persónukjör, Danmörk og Svíþjóð með veika útgáfu en Noregur (nema í sveitarstjórnarkosningum) og, eins og fyrr segir, einnig Ísland eru dæmi um ríki með lokaða flokkslista.

Verður nú gerð nánari grein fyrir fyrirkomulagi persónukjör við þingkosningar á Norðurlöndunum og á Írlandi auk héraðsstjórnarkosninga í Skotlandi.

### *Finnland.*

Kosningakerfið í Finnlandi er dæmi um listakosningu þar sem lögð er áhersla á persónukjör. Gildir þetta jafnt um þingkosningar sem sveitarstjórnarkosningar, enda ein lög um þessar kosningar. Á finnska Ríkisþinginu sitja 200 fulltrúar sem kosnir eru hlutfallskosningum í 14 fjölmenningskjördæmum og einu einmenningskjördæmi (Álandseyjum). Stjórnmalaflokkar sem og kjördæmasamtök kjósenda geta tilnefnt frambjóðendur. Hámarksfjöldi frambjóðenda hvers flokks og kosningabandalags er jafn tölu þingsæta kjördæmisins. Kjósendur velja einn frambjóðanda af lista flokks sem jafnframt gildir sem flokksatkvæði við talningu.

Þingsætum í hverju kjördæmi eða í sveitarfélagi er fyrst skipt milli flokka eftir samtölu þeirra atkvæða sem frambjóðendur hvers flokks fá. Úthlutun sæta milli frambjóðenda innan



hvers flokks eða kosningabandalags hvort sem er í kjördæmi eða í sveitarstjórn byggist á persónulegum atkvæðum þeirra og ræðst úthlutunarröðin af því.

Sú staðreynd að kjósendur velja einstaka frambjóðendur frekar en flokkslista þýðir að þeir geta látið í ljós óánægju sína með stefnu eða forustu flokksins í kosningum með því að velja frambjóðendur sem tjá slíka óánægju. Það þýðir að enginn frambjóðenda flokks getur verið fyllilega öruggur um sitt sæti og í vissum mæli stuðlar það að samkeppni á milli frambjóðenda sama flokks í kosningum samhliða hefðbundinni samkeppni á milli flokka. Hins vegar getur það einnig gerst samkvæmt finnska kerfinu að atkvæði dreifist mjög ójafnt á milli frambjóðenda flokks, sem þýðir að einhverjir þeirra sem kosningu hljóta hafa mörg umfram-atkvæði á sama tíma og aðrir komast inn á tiltölulega fáum atkvæðum.

### *Svíþjóð.*

Í Svíþjóð fór fram talsverð umræða um að auka möguleikana á persónukjöri á tíunda áratugnum. Þessi umræða leiddi til þess að kosningakerfinu í þingkosningum, svo og öðrum kosningum, var breytt á árinu 1998. Markmið Svía var að auka áhrif kjósenda á hverjir skyldu vera fulltrúar þeirra og styrkja tengslin á milli kjósenda og þingmanna. Höfð var hliðsjón af reynslu Dana við breytingarnar.

Á kjörseðlum í Svíþjóð eru frambjóðendur skráðir í röð sem er ákveðin af þeim flokki eða samtökum sem standa að framboðinu eins og hér á landi. En einnig er á kjörseðlum reitur við nafn hvers frambjóðanda sem kjósendur geta merkt kross við. Einungis má setja kross við nafn eins frambjóðanda og aðrar breytingar á listanum (svo sem útstrikanir eða að bæta við nöfnum) eru ekki leyfðar. Með því að merkja við nafn frambjóðanda gefa kjósendur til kynna sérstakan stuðning sinn við hann. Ekki er skylda að merkja við neinn.

Til að persónuatkvæði greidd tilteknum frambjóðanda geti haft áhrif á úthlutun þingsæta þurfa þau að nema að minnsta kosti 8% af atkvæðum flokksins í viðkomandi kjördæmi. Við sveitarstjórnarkosningar og kosningar til landsþinga er hlutfallið lægra eða 5% (en þó með 50 atkvæða þröskuldi). Til umræðu er að lækka hlutfallið við þingkosningar í það sama en ákvæði um allar kosningar eru í einum og sama lagabálki.

Sætum er fyrst úthlutað til þeirra frambjóðenda sem komast yfir þessi mörk og er farið eftir tölu persónuatkvæða. Þeim sætum sem eftir eru er úthlutað eftir hinni gefnu röð frambjóðenda á listunum sjálfum.

Í kosningunum til Ríkisþingsins 1998 nýttu 30% kjósenda sér persónukjörið og 25% þeirra sem náðu kjöri voru kosnir persónukosningu. Í kosningunum 2002 dró nokkuð úr áhuga á persónukjöri því þá nýttu 26% sér möguleikann en sem fyrr voru 25% kosnir persónukosningu. Árið 2006 dró enn úr persónukjöri, þegar 22% kjósenda notfærðu sér þennan möguleika og rúm 16% þingmanna voru kosnir persónukosningu. Þessar tölur ýkja samt nokkuð bein áhrif persónukjörsins því margir þeirra sem kosnir voru persónukosningu hefðu hvort eð er verið kosnir af lista þó að persónukjörið hefði ekki komið til. Á móti er ekki ólíklegt að flokkarnir hafi líka aðlagð sig óskum kjósenda með því að stilla þannig upp að kjósendur hefðu minni ástæðu til breytinga en ella. Árið 1998 komu inn tólf þingmenn í gegnum persónukjörið sem ella hefðu ekki komist inn, tíu árið 2002 en aðeins sex árið 2006.

Persónukjörið hefur þannig ekki að öllu leyti staðið undir þeim væntingum sem lagt var upp með og um þessar mundir er það nokkuð rætt í Svíþjóð hvernig bregðast megi við því. Fram hafa komið hugmyndir um að lækka þröskuldinn við þingkosningar úr 8% í 5% eins og fyrr segir eða jafnvel afnema hann með öllu. Þar með væri uppstillingin á listunum aðeins til upplýsingar en hefði engin áhrif við sjálfa talninguna. Jafnframt hefur verið rætt um að

gefa kjósendum færi á að velja fleiri en eitt nafn af listunum. Rétt er þó að nefna að einnig hafa komið fram hugmyndir um að hverfa frá persónukjöri af þessu tagi.

#### *Danmörk.*

Danskir kjósendur velja sér lista með krossi eins og hér. En að auki geta þeir krossað við einn frambjóðanda á þeim lista sem þeir hafa kosið. Nefnist það að greiða persónulegt atkvæði. Þeir geta líka sleppt því og kallast atkvæðið þá flokksatkvæði. Áhrif þessara krossa kjósendans eru afar mismunandi allt eftir því hvaða framboðsleið listinn hefur valið.

Kjördæmi eru allstór, með 10–21 kjördæmissæti hvert, en boðið er fram í svokölluðum „opstillingskredse“, sem geta verið heil sveitarfélög, hverfi í Stór-Kaupmannahöfn eða á landsbyggðinni samsafn sveitarfélaga. Kalla má þetta nærkjördæmi. Að nokkru leyti má líkja nærkjördæmunum við einmenningskjördæmi þar sem tala þeirra innan hvers (yfir)kjördæmis er á móta þingsætatölu kjördæmisins. Frambjóðendum er stillt upp í einstökum nærkjördæmum, einu eða fleirum eða í öllum nærkjördæmum sama kjördæmis, allt að vali þeirra sem að framboðunum standa.

Valkostir framboða um uppstillingu á lista eru í meginatriðum eftirfarandi:

- *Hliðstæð röðun*: Frambjóðendum nærkjördæmisins er raðað í stafrófsröð. Þó má stilla upp einum manni efst á lista í hverju einstöku nærkjördæmi, en ekki endilega þeim sama í öllum nærkjördæmum sama kjördæmis. Flokksatkvæðin dreifast á alla frambjóðendur nærkjördæmisins í hlutfalli við persónulegu atkvæðin og bætast þannig við þau. (Þetta þýðir í reynd að persónulegu atkvæðin ein ráða útkomunni.) Þeir ná kjöri í sæti viðkomandi flokks sem hafa hlotið flest persónulegu atkvæðanna í kjördæminu. Segja má að þetta fyrirkomulag sé jafngilt því sem nefnt er óraðaður listi í þessum frumvörpum. Eina frávikið er sá „áróður á kjörstað“ sem felst í því að hampa einum frambjóðanda sérstaklega í hverju nærkjördæmi.
- *Kjördæmisuppstilling*: Viðkomandi flokkur setur einn af frambjóðendum kjördæmis efst á lista í nærkjördæmi, í einu eða fleirum samtímis. Öllum öðrum frambjóðendum flokksins í sama (yfir)kjördæmi er síðan raðað í stafrófsröð á framboðslista hvers nærkjördæmis þess. Frambjóðandinn, sem er hampað efst á listanum, fær öll hreinu flokksatkvæðin í nærkjördæminu. Krossafjöldinn í heild, þessi flokksatkvæði auk persónulegu atkvæðanna, ræður því hverjir ná kjöri.
- *Flokksuppstilling*: Þá stillir flokkurinn upp lista fyrir allt kjördæmið og það í sinni óskaröð. Þó má sem fyrr taka einn í hverju nærkjördæmi út úr og setja í efsta sæti. Kjósendur mega sem fyrr merkja við einn frambjóðanda. Fáí einhverjir þeirra nægilegar slíkar persónumerkingar sem duga fyrir einu af sætum flokksins á grundvelli svokallaðs Droopshlutar (sjá skilgreiningu síðar) teljast þeir kosnir óháð því hvar þeim er ella raðað á listann. Afgangurinn af frambjóðendum fer inn á grundvelli flokksröðunarinnar. Ekki fer sérstökum sögum af örlögum þess sem er efstur á listanum. Hann er væntanlega nokkuð hólpinn með sæti, ef ekki á grundvelli þess að ná sætishlutnum þá sem forustumaður í listaröðinni.

Hiklaust má segja að fyrsta leiðin sé sú sem kemst næst hreinu persónukjöri, en síðan eykst vægi flokksröðunarinnar. Kjósendur hafa væntanlega samt meiri áhrif á val þingmanns efna jafnvel undir þriðja kostinum, flokksuppstillingu, en þeir hafa samkvæmt gildandi kosningalögum íslenskum.

Fyrst völdu nær öll framboð flokksupstillingu við kosningar til Þjóðþingsins en nú orðið velja langflest hliðstæðu röðunina, óraðaða lista. Þátttaka kjósenda í vali á frambjóðendum hefur farið vaxandi en allt frá um 1990 hefur um helmingur þeirra nýtt sér þennan rétt.

Við sveitarstjórnarkosningar í Danmörku er í meginatriðum sama gerð persónukjörs og við þingskosningar en lög in þar um eru aðskilin.

#### *Noregur.*

Við kosningar til norska Stórþingsins er persónukjör með nánast sama hætti og var í kosningalögum hér á landi á árabílinu 1987–2000 og gilda enn um kosningar til sveitarstjórna hér á landi. Listar eru boðnir fram raðaðir en þeim má breyta með umröðun og útstrikunum. Uppgjörsaðferðin er sú sama og í prófkjörum hér á landi, þ.e. litið er svo á að kosið sé í sæti. Það þarf því samstilltan meiri hluta kjósenda til að breyting verði á hinni framboðnu röð. Vald kjósenda til breytinga er því fremur í orði en á borði.

Öðru máli gegnir við sveitarstjórnarkosningar. Þar gildir allt annað fyrirkomulag og eru þó lög um kosningar allar í sama lagabálki. Við sveitarstjórnarkosningar eru listar áfram boðnir fram raðaðir en á þeim þurfa að vera að lágmarki sjö frambjóðendur og að hámarki fjáfnargir þeim fjölda sem situr í sveitarstjórn að viðbættum allt að sex frambjóðendum.

Kjósendur geta krossað við þann eða þá frambjóðendur á þeim lista sem þeir kjósa og veitt þeim á þann hátt persónulegt atkvæði sitt. Engar hömlur eru á því hve marga frambjóðendur á listanum má krossa við. Útstrikanir eru ekki leyfðar. Hin gefna röðun á listunum hefur í sjálfu sér engin áhrif á uppgjörið, talninguna. Á hinn bóginn geta flokkar eða hópar sem bjóða fram ákveðið að gefa efstu frambjóðendum á viðkomandi lista atkvæðaálag til að styrkja kjör þeirra. Þetta atkvæðaálag getur numið allt að 25% af atkvæðum listans. Ef fulltrúar í sveitarstjórn eru 11–23 þá má gefa allt að fjórum frambjóðendum slíkt álag, ef fulltrúar í sveitarstjórn eru 25–53 geta allt að sex frambjóðendur fengið álag og ef fulltrúar í sveitarstjórn eru 55 eða fleiri geta allt að 10 frambjóðendur notið atkvæðaálagsins. Nöfn þeirra frambjóðenda sem fá atkvæðaálag eru feitletruð á kjörseðlinum.

Að auki geta kjósendur veitt frambjóðendum á öðrum listum persónuleg atkvæði með því að rita nöfn þeirra neðst á atkvæðaseðilinn. Hafa verður í huga að kjörseðlar í Noregi eru með þeim sérstæða hætti að hver þeirra tilgreinir aðeins frambjóðendur eins flokks. Kjósandinn verður því fyrst að velja sér kjörseðil eftir því hvaða flokk hann vill styðja. Vilji hann bæta við nöfnum af öðrum listum hefur hann ekki beinan aðgang að þeim og þarf því að nálgast nöfn þeirra með öðrum hætti. Heimilt er að veita allt að fjórðungi fulltrúafjölda í sveitarstjórn persónuleg atkvæði af öðrum listum með þessum hætti. Að sama skapi skerðist atkvæði þess lista sem kosinn er í hlutfalli af fjölda í sveitarstjórn og færast yfir á aðra lista, þ.e. ef fulltrúar í sveitarstjórn eru 13 þá færast 1/13 úr atkvæði yfir á viðkomandi lista fyrir hvert nafn sem ritað er.

Röð frambjóðenda ræðst síðan af fjölda samanlagðra persónuatkvæða og atkvæðaálags ef því er að skipta.

#### *Írland.*

Kosningakerfi írska lýðveldisins er forgangsröðunarkerfi, *Single Transferable Vote (STV)*. Þar og annars staðar í engilsaxneskum löndum þar sem kerfinu er beitt hefur það tvíþættan tilgang. Annars vegar er það persónukjörsaðferð og það í ríkari mæli en lagt er til með þessum frumvörpum þar sem kjósendur fá ekki einungis að raða frambjóðendum eins flokks heldur geta raðað að vild saman frambjóðendum ólíkra flokka. Hins vegar er kerfið hugsað

sem hlutfallskosningakerfi og leiðir til þess að nokkuð gott samræmi er á milli atkvæða-hlutfalls og skiptingu þingsæta í hverju kjördæmi milli flokka. Þó er erfitt að fullyrða þetta þar sem fylgi flokka er í raun aldrei mælt í hinum írsku kosningum. Kjósendur raða fram-  
bjóðendum en merkja aldrei við lista. Lesa verður alla umfjöllun um hina írsku fyrirmynd með þennan tvíþætta tilgang hennar í huga.

Þar sem kosið er meirihlutakosningum í einmenningskjördæmum fellur einatt mikill fjöldi atkvæða niður dauður í þeim skilningi að engin sæti fást fyrir þau. Írska leiðin er öndverðan við þetta. Í Bretlandi, þar sem kosið er með einföldum meiri hluta í einmenningskjördæmum, er oftast vísað til írsku kerfisins þegar rætt er um að taka upp hlutfallskosningar. Víða þar sem hvatt er til forgangsröðunaraðferðarinnar er það gert til að brjótast út úr meirihluta-kosningu, einmenningskjördæmum og þar með tveggja flokka kerfi.

Því verður að halda því vel til hags að með þeirri breytingu sem lögð er til með þessum frumvörpum er einungis verið að nýta forgangsröðunaraðferðina sem persónukjörsaðferð, til úthlutunar fulltrúasæta eða þingsæta milli frambjóðenda innan flokks en ekki sem aðferð til að skipta þingsætum hlutfallslega milli flokka. Þessum tveimur þáttum er haldið skýrt aðgreindum í gildandi kosningalögum og verður svo áfram enda þótt þessi frumvörp verði að lögum.

Á kjörseðli á Írlandi er frambjóðendum raðað í stafrófsröð þar sem fram kemur fyrir hvaða flokk þeir bjóða sig fram. Kjósendur mega raða öllum frambjóðendum í forgangsröð en það nægir að skrifa „1“ við nafn eins frambjóðanda til að atkvæðið sé gilt. Aðferð þessari er lýst nánar annars staðar í þessum athugasemdum, enda var mjög sótt í smíðju Íra við samningu þessara frumvarpa.

Írska kosningakerfið er umdeilt en hefur samt staðist tvær tilraunir til að fá það afnumið í þjóðaratkvæðagreiðslu. Gagnrýnin beinist þó að jafnaði ekki að forgangsröðunaraðferðinni sem slíkri heldur fremur að því að hlutfallskosningar séu til boga og að *Westminster*-kerfið, einmenningskjördæmi og tveggja flokka kerfi, sé betra. Þjóðaratkvæðagreiðslurnar á Írlandi um afnám kerfisins snerust því fyrst og fremst um það hvort taka ætti aftur upp það fyrir-  
komulag. Forgangsröðunaraðferðin við persónukjör er þó, líkt og allar aðferðir við persónu-  
kjör, gagnrýnt fyrir að ýta undir persónustjórn mál auk þess sem niðurstöður þess á landsvísu geta hyglað stórum flokkum, og sé því ekki nógu gott sem hlutfallskosningakerfi. Það stafar m.a. af því að ekki er raunhæft að ætla kjósendum að raða nema takmörkuðum fjölda fram-  
bjóðenda þannig að röðunin hafi merkingu. Á Írlandi eru kjördæmi með á bilinu 3–5 þing-  
sæti. Ef 6 flokkar keppa um 5 þingsæti og bjóða að meðaltali fram 4 frambjóðendur þýðir það að kjósendur geta raðað 24 frambjóðendum. Fáir raða þó svo mörgum. Samkvæmt ákvæðum frumvarpanna verður fjöldi frambjóðenda hvers lista í persónukjöri jafn tölu sæta í viðkomandi kjördæmi eða sveitarstjórn sem leiðir til þess að vandinn sem hlýst af of breiðu vali kjósenda yrði minni hér á landi en á Írlandi.

Írar nota forgangsröðunarkerfið alfarið við kosningar hvort sem það er til þjóðþings, til Evrópuþingsins, við sveitarstjórnarkosningar eða forsetakosningar enda er einn heildarlaga-  
bálkur um kosningar þar í landi. Raunverulegt dæmi um úrslit á Írlandi er að finna í fylgi-  
skjali III.

#### *Skotland.*

Forgangsröðunarkerfi, STV, var beitt í eins konar héraðsstjórnarkosningum í Skotlandi árið 2007. Kosið var til 32 héraðsstjórna sem hver um sig er kosin í nokkrum kjördæmum þriggja eða fjögurra manna. Alls voru kosnir 1.222 fulltrúar.

Þetta er í fyrsta sinn sem STV-aðferðin hefur verið notuð í almennum kosningum í Stóra-Bretlandi. Áður höfðu Skotar kosið til héraðsstjórna í eins konar einmenningskosningum eins og venjan er á Bretlandseyjum. Álitaefni við breytinguna var hvort taka ætti upp hlutfallskosningar, en eins og víða í hinum engilsaxnesku ríkjum er STV lagt að jöfnu við hlutfallskosningar. Umræðan um kosti og galla hlutfallskosninga skiptir ekki máli í því samhengi sem hér um ræðir. Á hinn bóginn má fræðast um reynslu Skota af forgangsröðunaraðferðinni sem slíkri eins og hún birtist í fyrrnefndum kosningum. Í því skyni verður tæpt á nokkrum atriðum úr ítarlegri skýrslu, *Local authority elections in Scotland*, sem kom út fyrir ári. Sjá <http://www.electoral-reform.org.uk/downloads/Scottishlocalgovernmentreport.pdf>. Jafnframt eru heimildir sóttar í erindi eftir Michael Marsh við Trinity College í Dyflinni.

Fyrirkomulagið í þessu skoska kosningakerfi er svipað og í hinni stóru fyrirmynd, kerfinu á Írlandi. Einstaklingar eru í framboði, ekki flokkar, en tilgreint er á kjörseðlunum hvaða flokkur býður þá fram. Kjósendur mega raða frambjóðendum, einum eða fleiri óháð því hvaða flokki þeir tilheyra.

Meðal niðurstaðna, m.a. úr könnunum sem gerðar voru eftir kosningarnar, má nefna eftirfarandi:

- Tveir þriðju hlutar kjósenda áttu í ekki vandræðum með að kjósa samkvæmt kerfinu. Aðeins tíundi hluti kjósenda taldi það „mjög erfitt“.
- Meiri hluti kjósenda taldi sig aðeins hafa óljósa hugmynd um það hvernig sætum væri úthlutað. Sama svar fékkst reyndar einnig þegar spurt var um skilning fólks á fyrra kerfi!
- Kjósendur höfðu úr 3–11 frambjóðendum að velja, að meðaltali úr sjö. Þeir röðuðu að meðaltali 2,5 þeirra. Lítil dreifing var frá þessu meðaltali, með öðrum orðum röðuðu kjósendur vart fleiri þótt úr meira væri að mæla. Talsverð fylgni var milli fjölda þeirra sem raðað var og skilnings kjósenda á kerfinu; því meiri skilningur á kerfinu þeim mun fleiri var raðað.
- 40% einskorðuðu val sitt við menn eins flokks, önnur 40% völdu menn frá tveimur flokkum, en 20% tíndu til frambjóðendur frá þremur eða fleiri flokkum.
- Konur voru einungis rúmur fimmtungur frambjóðenda. Kynjaskipting kjörinna fulltrúa var því sem næst sú sama. Það var því fullt samræmi milli framboðs á konum og kjöri þeirra. Í kosningunum næst á undan voru hlutfallslega fleiri konur í framboði en þeim vegnaði ekki eins vel og nú.
- Athyglisvert er að mun meira samhengi var á milli úrslitanna og óska kjósenda undir hinu nýja STV-fyrirkomulagi en hinu fyrra. Í kosningunum 2003 sem voru meirihluta-kosning náðu 52% þeirra frambjóðenda sem krossað var við kjöri. Í kosningunum 2007 hlutu 74% þeirra sem kjósendur völdu að fyrsta vali sæti.
- 40% þeirra sem kosnir voru náðu þegar kjöri í fyrstu atrennu talningarinnar, þ.e. vegna þess að þeir áttu atkvæði að fyrsta vali sem nægði fyrir sætishlut (sjá skilgreiningu síðar). Afgangurinn, 60%, náði kjöri vegna tilfærslu atkvæða.
- Veruleg aukning varð á ógildum atkvæðum. Þau voru fá í kosningunum 2003 eða 0,75% en fóru í 1,85% 2007. Að hluta er því um kennt að kjósendur hafi ekki áttað sig á breyttri aðferð. En á hitt er ekki síður bent að kosningarnar voru tvíþættar þar sem samtímis var kosið til skoska þingsins og þá með allt öðru kerfi sem kann að hafa ruglað kjósendur í rýminu. Athyglisvert er að fleiri atkvæði voru ógild í þingkosningunum en í héraðsstjórnarkosningunum eða allt að því helmingi fleiri hlutfallslega og var þó þing-kosningakerfið kunnuglegt kjósendum.

### *Áhrif persónukjör.*

Áhrif persónukjör ráðast mikið af því hvers konar útgáfa persónukjör er viðhöfð. Fyrir-  
liggjandi þekking bendir til að áhrifin séu ekki augljós eða auðveldlega fyrirsjáanleg, en erfitt  
er að rannsaka þau vegna þess hve fjölbreyttar aðferðirnar við persónukjör eru.

Líklegt má telja að persónukjör hafi einhver áhrif á flokkseiningu og flokksaga í stjórn-  
málaflokkum og rannsóknir styðja þá niðurstöðu. Þar sem kjósendur velja milli frambjóð-  
enda fyrir sama flokk í kosningum verður samkeppni milli frambjóðendanna innbyrðis á  
sama tíma og þeir eiga í samkeppni við aðra flokka. Þar sem persónukjör er ekki viðhaft eiga  
stjórn­málaflokkar auðveldara um vik að beita einstaka fulltrúa flokksaga. Ef kjósendur raða  
á hinn bóginn listunum gætu einstakir frambjóðendur haft hag af að vekja á sér athygli með  
því að skapa sér sérstöðu sem drægi athygli kjósenda að þeim umfram aðra frambjóðendur  
flokksins – til dæmis ef flokkurinn stæði í óvinsælum aðgerðum. Á hinn bóginn má segja að  
þessi áhrif hafi þegar komið fram á Íslandi með tilkomu prófkjaranna eftir 1970 sem hafa  
svipuð áhrif eins og persónukjör hvað þetta varðar. Persónukjör í prófkjörum á Íslandi hefur  
ekki leitt til þess að samloðun í atkvæðagreiðslum á þingi sé markvert minni en annars staðar  
á Norðurlöndum.

Rannsóknir benda einnig til þess að flóknara geti verið að halda utan um fjármál stjórn-  
málstarfsemi þar sem persónukjör er viðhaft en annars staðar. Þar sem einstaklingar gegna  
miklu hlutverki í kosningum eru fjármálin flóknari og reglur ítarlegri en þar sem flokkslistar  
eru ráðandi. Nauðsynlegt kann því að reynast að laga reglur um fjármál stjórn­málstarfsemi  
að þeirri staðreynd að einstaklingar af sama lista eru í innbyrðis samkeppni verði frumvörpin  
að lögum. Á Íslandi hafa nýlega verið settar reglur um fjármál stjórn­málstarfsemi sem í  
fyrsta sinn reyndi á í kosningum 2009. Fyrir liggur að endurskoða á þessar reglur í ljósi  
reynslunnar. Eðlilegt er að sú endurskoðun taki mið af þeim breytingum sem kunna að verða  
á möguleikum kjósenda til persónukjör.

Umdeilt er hvaða áhrif persónukjör hefur á kynjahlutföll í stjórn­málum. Persónukjör gerir  
hugmyndina um fléttulista örðugra í framkvæmd og ef persónukjör fer fram af öröðuðum  
listum eru fléttulistar í raun útilokaðir þótt stjórn­málaflokkarnir geti auðveldlega gætt þess  
að tala frambjóðenda til persónukjör af hvoru kyn sé jöfn eða sem jöfnust. Þrátt fyrir að  
persónukjör sé viðhaft í nokkrum mæli í þingkosningum í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð  
eru þessi ríki meðal þeirra sem hafa hvað hæst hlutfall kvenna á þingi. Því hefur engu að  
síður verið haldið fram að kjósendur taki miðaldra karlframbjóðendur fram yfir kvenfram-  
bjóðendur í persónukjör og því geti aðferðin haft neikvæðar afleiðingar fyrir jöfnuð í kynja-  
hlutföllum meðal kjörinna fulltrúa. Í nýrri rannsókn er þetta þó dregið verulega í efa. Ef  
tekið er tillit til áhrifa annarra þátta, svo sem um fjölda frambjóðenda af hvoru kyni og  
einkum hvar frambjóðendur eru á röðuðum flokkslista ef um slíkt er að ræða, þá gætir ekki  
áhrifa kyns. Það má samkvæmt þessu kenna flokkunum sjálfum um ef kynjahlutföll eru  
óhagstæð konum. Þá benda rannsóknir á Íslandi til þess að í prófkjörum gangi konum ekki  
verr en körlum sé tekið tillit til þess í hvaða sæti þær bjóða sig fram í prófkjörunum.

Hlutur kvenna við óbundnar sveitarstjórnarkosningar hér á landi, sem er hreint persónu-  
kjör, er ekki miklu lakari en hlutur kvenna við hlutbundnar listakosningar. Í kosningunum  
2006 voru 93 fulltrúar kjörnir persónukjöri við óbundnar kosningar og þar af 31 kona eða  
33%. Kjörnir fulltrúar í hlutbundnum listakosningum voru 436 og þar af 158 konur eða 36%.  
Munurinn er vart marktækur. Af þessu tölum sést að sú persónukjörsaðferð sem viðhöfð  
hefur verið um langa tíð í hluta íslenskra sveitarfélaga er konum ekki óhagstæðari en lista-  
kosning.

Eins og fyrr segir tóku Skotar upp STV eða forgangsröðunaraðferð við héraðsstjórnarkosningar árið 2007. Við héraðsstjórnarkosningar árið 2003 voru konur 28% frambjóðenda og hlutfall kvenna af héraðsstjórnarmönnum var 22% eftir þær kosningar en við STV-kosningarnar þar 2007 voru konur 22,5% frambjóðenda en þær náðu kjöri í sama hlutfalli og karlar og eru nú tæp 22% héraðsstjórnarmanna. Kosningakerfisbreytingin hafði því engin áhrif á hlut kvenna í skoskum héraðsstjórnnum. Þó er athyglisvert að þeim konum sem voru yfirhöfuð í framboði vegnaði betur undir STV-aðferðinni enn þeirri fyrri. Þetta undirstrikar aftur að meginatriðið er að konur gefi kost á sér til framboðs; kjósendur sjá síðan til að þær nái kjöri!

Síðast en ekki síst er það allmikið rætt í rannsóknnum hvort persónukjör hygli sitjandi fulltrúum eða öfugt að þær stuðli að hraðari endurnýjun þinga en annars konar kosningafyrirkomulag. Ekkert einfalt samband er milli persónukjörs sem slíks og endurnýjunar. Sitjandi fulltrúar hafa alls staðar verulegt forskot fram yfir frambjóðendur sem ekki sitja á þingi eða í sveitarstjórnnum. Ástæðan er einkum sú að þeir eru að öðru jöfnu þekktari og eiga auðveldara með að útvega fjármagn og ná athygli kjósenda en óþekktari frambjóðendur.

### *Útfærsla persónukjörs.*

Almennt er æskilegt að fyrirkomulag kosninga sé einfalt. Kosningakerfi eru hins vegar af mörgum ástæðum oft flókin. Ein af ástæðunum er að fullkomið kosningakerfi, sem endurspeglar vilja kjósenda algerlega, er ekki til, sbr. það sem fyrr segir um ómöguleikasetningu Kenneth J. Arrows og fleira af þeim toga. Auk þess eru fleiri þættir sem taka þarf tillit til við mótun kosningakerfa, þar á meðal vægi staðbundinna hagsmuna og þjóðfélagshópa, líkur á að hægt sé að mynda starfhæfa forustusveit og að kjósendur geti tekið afstöðu til einstaklinga.

Verði fyrirkomulag kosninga of flókið er hætt við því að það geti fælt kjósendur frá að kjósa og stuðlað að því að þeir geri atkvæði sín ógild í ríkari mæli en ella. Hátt flækjustig vinnur einkum gegn áhrifum kjósenda sem búa við rýrari kjör, til dæmis vegna minni menntunar, eða tilheyra minnihlutahópum eins og innflytjendum. Hins vegar er nauðsynlegt að gera greinarmun á flækjustiginu eins og það horfir við kjósendum annars vegar og varðandi talningu og uppgjör atkvæða hins vegar.

Einfaldasta kosningaaðferðin er sú að kjósendur setji einn kross við einn frambjóðanda eða einn flokk. Slík aðferð er notuð í aðferð einfalds meiri hluta í einmenningskjördæmum (t.d. Bretland) og þar sem lokaðir flokkslistar eru í boði. Eins er einn kross allt sem til þarf í Finnlandi þar sem merkt er við einn frambjóðanda eins lista. Eigi hins vegar að ná fleiri markmiðum, svo sem auknu eða fullkomnara persónukjöri, þarf hins vegar að útfæra kosningarathöfnina frekar. Það má gera með útstrikunum, notkun margra krossa eða með númeraröð.

Sú aðferð að kjósendur númeri frambjóðendur eins og lagt er til í frumvörpunum og notuð hefur verið í prófkjörum á Íslandi gegnir meginhlutverki í hinni írskættuðu forgangsröðunaraðferð. Í þeirri útgáfu sem hér er lögð til er hins vegar ekkert því til fyrirstöðu að kjósendur láti hjá líða að taka þátt í persónukjörinu með því að merkja einungis við lista. Atkvæðið gildir engu síður sem stuðningur við listann og þá röðun sem verður ofan á hjá öðrum kjósendum flokksins; þeim sem taka þátt í persónukjörinu. Kjósandi getur á hinn bóginn merkt með tölustaf við einungis einn af frambjóðendum listans eða fleiri, allt að því jafnmarga og eru í framboði til persónukjörs. Samkvæmt frumvörpunum er lögð á það áhersla að svo fremi sem vilji kjósenda sé skýr og túlkunlegur verði forgangsröðun hans í persónukjörinu talin

gild. Þá ber einnig að hafa í huga að þótt forgangsröðun kjósanda sé ógild af einhverjum ástæðum þá leiðir það ekki til þess að atkvæðið sem greitt er listanum sé ógilt ef vilji kjósanda í þeim efnum er skýr.

Kosningarathöfn af þessu tagi ætti ekki að gera meiri kröfur til kjósenda en þekkist í ýmsum nálægum löndum enda þekkt hér bæði úr prófkjörum og við umröðun á atkvæðaseðlum í núgildandi kosningafyrirkomulagi jafnt til Alþingis sem sveitarstjórna. Vel er þekkt úr kosningafræðum að kjósendur geta komið óskum sínum skilmerkilega til skila á kjörseðli án þess að þekkja vel til þeirra reglna sem gilda um úthlutun sæta. Reynolds Íslendinga í því efni er reyndar nærtækt dæmi, því kosningakerfi hér hafa oft stuðst við flóknar úthlutunaraðferðir, sem ætla má að afar fáir kjósendur hafi haft góða innsýn í. Þá má benda á nýlega reynslu Skota af upptöku forgangsröðunaraðferðar eins og fyrir segir.

Annað atriði í útfærslu persónukjörs er hvort byggja eigi á fyrirframröðun flokks eða ekki. Fyrirframröðun hefur til dæmis vægi í núgildandi ákvæðum um persónukjör á Norðurlöndunum öllum utan Finnlands. Flokkar raða aftur á móti ekki upp í Finnlandi eða á Írlandi og þurfa heldur ekki að gera það í Danmörku svo dæmi séu tekin. Vandasamt er að búa til persónukjörsaðferð þar sem rökrétt samband er á milli raðar flokks og vals kjósenda. Þannig virðist t.d. 8%-reglan í Svíþjóð (að 8% kjósenda geti flutt frambjóðanda fram fyrir listaröð flokksins) nokkuð handahófskennd og sama má segja um núgildandi ákvæði íslenskra kosningareglna. Að því leyti má segja að betra sé að stilla upp óröðuðum lista þar sem hlutkesti ræður hvar stafrófsröð frambjóðenda byrjar. Sá ókostur er samt á þessari aðferð að hún kann að hygla þeim sem fyrir tilviljun lenda ofarlega á lista og einkum þeim sem lendir efst.

Hugsanlegt væri að leyfa framboðslistum að velja milli þess hvort þeir bjóða fram óraðaða eða raðaða lista. Þetta var lagt til í því frumvarpi um persónukjör við alþingiskosningar sem lagt var fram á 136. löggjafarþingi. Var þá sótt í fyrirmynd Dana. Líklegt virðist að þróunin yrði á sömu leið og í Danmörku að flest framboð muni velja óraðaða lista með tímanum. Helsti ókosturinn við hugmyndina um að eftirláta flokkunum að ákveða þetta er hins vegar sá að það flækir framsetningu á kjörseðli umtalsvert og getur gert kosninguna flóknari fyrir kjósendur og þar með aukið líkur á ógildingunni atkvæða.

#### *Ýmsar breytingar á kosningalögum.*

Með frumvörpum þessum er fyrst og fremst lagt til að innleitt verði persónukjör innan lista með forgangsröðunaraðferð. Ekki eru lagðar til frekari breytingar á lögum en nauðsyn krefur enda þótt brýn þörf sé á heildarendurskoðun laga um kosningar.

Við gerð frumvarpa þessara var í þessu samhengi sérstaklega gaumgæfð framkvæmd á utankjörfundarkosningu samhliða persónukjöri. Hérlandis er mjög rúmur tími til utankjörfundaratkvæðagreiðslu og hefst hún löngu áður en framboðslistar liggja fyrir. Er ekki vitað um slíkt fyrirkomulag annars staðar, a.m.k. kunnu kosningaeftirlitsmenn ÖSE, sem komu hingað vegna alþingiskosninganna 2009, ekki nein dæmi þess. Kjósendum utan kjörfundar er því ördugt að raða frambjóðendum þegar þeir liggja sumpart ekki fyrir. En þetta hefur verið vandamál frá upphafi listakosninga hérlandis. Lagfæring á þessu bíður heildarendurskoðunar kosningalaga. Að nauðsyn þess er vikið í umsögn ÖSE um kosningarnar vorið 2009.

Tvennu er þó talið brýnt að breyta strax við innleiðingu persónukjörs.

Annars vegar er lagt til að breyta kröfum um fjölda frambjóðenda á framboðslistum í alþingiskosningum. Með breytingum á lögum um kosningar til Alþingis 1991 var gert að skyldu að bjóða ávallt fram lista með fullri tölu aðal- og varamanna. Nú er ætlunin að skipta framboðslista í tvo hluta, persónukjörshluta og raðaðan hluta. Þá þykir ekki ástæða til að



þvinga framboð til að fylla neðri hlutann, raðaða hlutann, heldur leyfa þeim að ráða fjöldanum á þeim hluta listans, enda hefur það engin áhrif á sjálft persónukjörið. Þetta er þá óbreytt það fyrirkomulag sem nú er í lögum um kosningar til sveitarstjórna og yrði með samþykkt þess frumvarps tekið upp við þingkosningar líka. Þessi breyting er strangt til tekið ekki nauðsynleg til að persónukjör það sem lagt er til geti farið fram en ætti að auðvelda framboðum að laga sig að hinu nýja kerfi.

Hins vegar er brýnt að breyta reglum um kosningaþátttöku blindra og annarra sem ófærir eru um að útfylla kjörseðil hjálparlaust. Samkvæmt gildandi lögum um alþingiskosningar eða sveitarstjórnarkosningar hefur óskum blindra og sjónskertra verið mætt á þann veg að útbúin eru sérstök blindraspjöld og höfð á borði í kjörklefanum, þannig að þeir sem kunna Braille-blindraletrið geta sjálfir og einir síns liðs merkt við þann listabókstaf sem þeir vilja greiða atkvæði sitt. Þeim er að sjálfsgöðu frjálst að biðja um aðstoð alveg eins og aðrir sem vegna sjóndepurðar, lömunar eða annarrar fötlunar eiga erfitt með að kjósa. Blindir hafa þó ekki getað nýtt sér rétt sinn til útstrikana eða breytinga á röð með framangreindu spjaldi. Komi persónukjör til skjalanna með þeim hætti sem lagt er til með frumvörpunum er enn brýnna en ella að allir, þ.m.t. blindir, geti nýtt sér kosningarrétt sinn að fullu. Vissulega helst það óbreytt að kjósandi getur látið við það sitja að greiða tilteknum lista atkvæði sitt með því að krossa framan við listabókstafinn. Hins vegar er mikilvægt að blindir eigi þess líka kost að raða frambjóðendum til persónukjörs. Ekki verður með góðu móti unnt að útbúa blindraspjaldið á þann hátt að blindur kjósandi geti skrifað tölustafi í ferninga fyrir framan nöfn frambjóðenda í persónuvalinu. Í frumvörpunum er komið til móts við þarfir þessa hóps með því að kjósendur í þessari stöðu geti haft með sér aðstoðarmann að eigin vali auk þeirrar aðstoðar sem veitt er á kjörstað af hálfu kjörstjóra.

Til þess að tryggja að aðstoðarmaður kjósandans beiti ekki óeðlilegum áhrifum eða þrýstingi á kjósandann er talið nauðsynlegt að kjörstjóri sé nálægur þegar kjörseðillinn er fylltur út svo að tryggt sé að engin þvingun eða þrýstingur eigi sér stað og að atkvæðið endurspegli sannanlega vilja kjósandans. Mjög mikilvægt er að tiltrú manna á kosningarathöfninni haldist og að atkvæðið, sem kjósandinn greiðir, sé sjálfstæð ákvörðun hans.

Þá er lagt til að fatlaður kjósandi geti einnig kvatt til aðstoðarmann að eigin vali þegar hann greiðir atkvæði utan kjörfundar. Í þessum tilvikum þykir einnig nauðsynlegt að kjörstjóri sé viðstaddur, ef kjósandinn kveður annan mann sér til aðstoðar.

Breytingin sem lögð er til í frumvörpunum er í samræmi við samning Sameinuðu þjóðanna um réttindi fatlaðs fólks sem Ísland hefur undirritað en ekki fullgilt. Aður en hægt verður að fullgilda þann samning þarf að breyta kosningalögum til samræmis við ákvæðið í 29. gr. samningsins þar sem segir að aðildarríkin skuli tryggja fötluðum stjórnmalaleg réttindi og tækifæri til þess að njóta þeirra til jafns við aðra, meðal annars með því að fatlaðir kjósendur geti látið vilja sinn óþvingað í ljós. Ákvæði frumvarpanna ættu að uppfylla þetta ákvæði.

#### *Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Hér er lögð til sú meginefnisbreyting frá gildandi lögum að kveðið er á um persónukjör á frambjóðendum á efstu sætum lista jafnmörgum og svarar til þingsæta kjördæmisins, en þau eru mismörg. Við kosningarnar 2007 voru þau 9–12 talsins. Boðið skal fram í önnur sæti listans, þ.e. þau sem neðar er raðað, með hefðbundnum röðuðum hætti. Þingmenn verða aldrei kjörnir úr þeim sætum og aðeins í þeim tilvikum að listi fái meira en helming sæta

kjördæmisins hljóta einhverjir af þessum frambjóðendum á hinum raðaða hluta listans kjörbréf sem varamenn við upphaflega úthlutun. Meginástæða þessarar tvískiptingar framboðslista er að gera kjósendum viðráðanlegra að taka þátt í persónukjöri, þ.e. að raða frambjóðendum.

Þá er með breyttu orðalagi áréttað það ákvæði gildandi laga að tala frambjóðenda geti verið breytileg eða allt frá því að engir séu boðnir fram í hin röðuðu sæti til þess að þau séu fullmönnuð. Nýjum framboðum getur reynst örðugt að manna öll sæti. Uppskiptingin í sæti til persónukjörs og röðuð sæti sem kunna að teljast annars flokks í einhverjum skilningi kann að reynast enn örðugri. Þeim síðarnefndu má þá sleppa að einhverju eða öllu leyti.

Um 2. gr.

Breytinguna sem lögð er til í ákvæðinu leiðir beint af ákvæði 1. gr. frumvarpsins.

Um 3. gr.

Lagaákvæði það sem lagt er til að brott falli fjallar um hvað gera skuli þegar listar eru of langir. Þetta er úrelt og óþarft ákvæði í gildandi lögum. Séð er við þessum vanda 41. gr. laganna. Þykir því ástæðulaust að yfirfæra ákvæðið á hið nýja fyrirkomulag persónukjörs sem lagt er til í frumvarpinu.

Um 4. gr.

Lögð er til óveruleg orðalagsbreyting í 39. gr. laganna til að taka af vafa um að ef ekki eru tilgreindir umboðsmenn lista skuli allir frambjóðendur til persónukjörs teljast vera réttir umboðsmenn hans gagnvart yfirkjörstjórn.

Um 5. gr.

Ákveða þarf röð þeirra á listum sem boðnir eru fram til persónukjörs með hlutlausum hætti. Hér er lagt til að yfirkjörstjórn stilli nöfnum frambjóðenda upp í stafrófsröð. Til þess að gæta jafnræðis skal þá hlutað um það hver skuli vera efstur á hverjum lista.

Um 6. gr.

Kveðið er á um hvernig listar skuli auglýstir, þ.m.t. að hinir tveir hópar frambjóðenda skuli vel aðgreindir, þ.e. þeir sem stillt er upp til röðunar og hinir sem eru boðnir fram í fastri gefinni röð.

Um 7. gr.

Tekið er upp það nýmæli að hafa upplýsingar um kosninguna og stuttar leiðbeiningar til kjósenda um kosningarathöfn þeirra efst á kjörseðli. Jafnframt er það nýmæli að kjósendum sé auðveldað að raða nöfnum frambjóðenda með því að hafa til þess sérstakan fering framan við hvert nafn á listanum. Þá er mælt fyrir um að fram komi á kjörseðlinum sætistala þeirra sem skipa hinn raðaða hluta listans. Þetta er gert til að skerpa enn muninn á persónukjörs-hluta og röðuðum hluta listans. Að öðru leyti felur ákvæðið í sér sömu fyrirmæli um birtingu á nöfnum frambjóðenda á kjörseðlum og kveðið er á um varðandi auglýsingu, sbr. það sem segir um 6. gr. frumvarpsins.

## Um 8. gr.

Lagt er til að blindir og aðrir fatlaðir megi hafa með sér persónulegan aðstoðarmann í kjörklefann, sbr. einnig umfjöllun í almennum athugasemdum.

## Um 9. gr.

Í ákvæðinu er kveðið á um það hvernig kjósandi tekur þátt í persónukjöri samkvæmt ákvæðum frumvarpsins. Er það gert með því að kjósandi merkir með tölustöfum, 1, 2, 3 o.s.frv., við frambjóðendur listans til persónukjörs og má hann tölusetja jafn marga þessara frambjóðenda og hann kys. Þessi kosningarathöfn er þekkt bæði úr gildandi kosningalögum jafnt til Alþingis sem sveitarstjórna auk þess að vera meginreglan í prófkjörum hérlandis. Merking tölusetningarinnar er þó nýmæli. Röðunin lýsir því í hvaða forgangsröð kjósandinn vill að atkvæði hans nýtist í persónukjörinu. Tölustafinn 1 skal kjósandinn setja framan við nafn þess sem hann vill helst að nái kjöri, ef kostur er í 1. sæti en ef ekki það þá það sæti sem er næst laust. Töluna 2 setur hann við þann sem hann vill að komi næstur til álita, o.s.frv. Brýnt er, verði frumvarpið að lögum, að kjósendum sé rækilega kynnt hver kosningarathöfn þeirra skal vera og hvaða merking felst í henni.

Tekið er af skarið með það að þeir kjósendur sem ekki taka þátt í röðun frambjóðenda teljast ekki taka afstöðu til þess í hvaða röð frambjóðendur listans til persónukjörs skipa sæti hans. Með því eru þeir í raun að afsala sér möguleikum til áhrifa í þeim efnunum til þeirra sem þátt taka í persónukjörinu. Brýnt er að kjósendur verði hvattir til að nýta sér lýðræðislegan rétt sinn til röðunar verði frumvarpið samþykkt.

Þá er kveðið á um það að útstrikun hafi ekki merkingu og ógildi ekki kjörseðil. Útstrikanir eiga ekki við í því persónukjörsfyrirkomulagi sem lagt er til í frumvarpinu.

## Um 10. gr.

Ákvæði um að ekki megi merkja við nema einn lista er við haldið. Kjörseðill verður ógildur sé þetta ekki virt. Á hinn bóginn er lagt til að farið verði mildari höndum um merkingar við frambjóðendur á öðrum listum sem hæglega geta orðið fyrir mistök. Lagt er til í 16. gr. frumvarpsins að slíkar merkingar hafi engin áhrif og geri því atkvæði ekki ógilt. Með breytingum á 110. gr. laganna í þeirri grein frumvarpsins er gengið frá því að horft sé fram hjá þessum ómarktæku röðunartölum. Á hinn bóginn getur slík merking orðið til þess að fyrirætlun kjósandans um röðun frambjóðenda nái ekki að öllu leyti fram að ganga. Slíkar merkingar ber því að forðast en ekki er ástæða til þess að ógilda atkvæði af þessum sökum enda sé vilji kjósanda til þess hvaða lista hann kys skýr.

## Um 11. gr.

Lagt er til að blindir og aðrir fatlaðir megi hafa með sér sinn eigin aðstoðarmann í kjörklefann, sbr. einnig umfjöllun í almennum athugasemdum frumvarpsins.

## Um 12. gr.

Lagt er til að kjörseðill verði ekki ógildur þótt merkt hafi verið með röðunartölu við nöfn á öðrum listum en þeim sem kjósandi hefur kosið. Af 16. gr. frumvarpsins leiðir jafnframt að það veldur ekki ógildingunni kjörseðils ef merkt er við frambjóðendur á hinum raðaða hluta listans.

## Um 13. gr.

Í ákvæðinu eru lagðar til tvær efnisbreytingar. Annars vegar er tekið af skarið með það að útstrikun er merkingarlaus og ógildir ekki atkvæði.

Hin breytingin er afleiðing af breytingunni sem lögð er til í 12. gr. frumvarpsins. Nýmælið er niðurlagið: „... enda sé ekki merkt við nöfn á fleiri en einum lista og ekki séu aðrir gallar á.“ Merkingar við nöfn ein sér duga þó því aðeins til að ákvarða hvaða lista kjósendinn hugðist kjósa að tölusetningin einskorðist við einn lista.

## Um 14. gr.

Í ákvæðinu er orðalag 105. gr. laganna um talningu á atkvæðum frambjóðenda aðlagð þeirri framkvæmd sem þróast hefur um að landskjörstjórn mæli fyrir um og leggi til hugbúnað til að telja persónuleg atkvæði frambjóðenda. Þetta verður enn brýnna þegar listar eru orðaðir. Felur ákvæðið því ekki í sér efnisbreytingu frá núverandi lagaframkvæmd.

## Um 15. gr.

Í ákvæðinu er hnykkð á því að það er landskjörstjórn sem úthlutar frambjóðendum þingsæti samkvæmt ákvæðum 110. gr. laganna.

## Um 16. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að 110. gr. laganna sem fjallar um röðun frambjóðenda og úthlutun þingsæta listanna í kjölfarið verði tekin upp í heild. Í ákvæðinu er mælt fyrir um framkvæmd hinnar sérstöku uppgjörsaðferðar sem er kjarninn í forgangsröðunaraðferðinni við persónukjör sem lögð er til í frumvarpi þessu.

Ferli þess að raða frambjóðendum til persónukjörs er lýst í níu töluliðum. 1.–4. tölul. eru inngangs- og skilgreiningarliðir. Sjálf röðunin fer fram í skrefum sem lýst er í 5.–7. tölul. 8. tölul. er um tæknileg atriði. 9. tölul. er hefðbundið ákvæði um hlutkesti reynist viðmið-unartölur jafnstórar.

Í 1. tölul. er ítrekað að einungis atkvæði þeirra sem taka þátt í persónukjörinu koma til álita við röðun frambjóðenda í persónukjörssæti og nefnast þessi atkvæði *persónuleg atkvæði*.

Í 2. tölul. er mælt fyrir um það í fimm staflaðum hvernig farið skuli með ef *talnaröð er rofin* eða aðrir gallar reynast á henni. Hafi verið merkt við aðra frambjóðendur en þá sem eru boðnir fram til persónukjörs á listanum skal skv. a-lið horfa fram hjá slíkum merkingum. Gildir það jafnt um merkingar við nöfn á neðri hluta listans, raðaða hlutanum, sem og nöfn á öðrum listum. Samkvæmt b-lið skal horft fram hjá merkingu með krossi við frambjóðanda svo og merkingu með tölustöfum utan talnarununnar frá 1 til og með að tölu frambjóðenda á persónukjörshluta listans. Hafi þó einungis verið merkt við nafn eins frambjóðanda á persónukjörshluta listans með krossi eða öðrum hætti í ferninginn fyrir framan nafn hans skal líta svo á að kjósendinn hafi raðað honum númer 1. Í c-lið er kveðið á um það að sé eyða í talnaröðun frambjóðenda til persónukjörs innan lista skal líta svo á að röðin nái aðeins að eyðunni. Þetta á einnig við ef eyðan verður til vegna atvika skv. a-lið. Í d-lið kemur fram að sé tölustafur tvítekin er röðin aðeins gild fram að tvítekna tölustafnum. Það telst þó ekki tvítekning á tölustaf ef annar þeirra er settur við nafn frambjóðanda sem ekki er til persónukjörs á listanum, sbr. a-lið. Í e-lið kemur fram að ef engin talnaröðun verður lesin af kjörseðli vegna atvika sem greinir í a–d-lið, svo sem ef enginn frambjóðandi til persónukjörs telst tölusettur að 1. vali, telst atkvæðið ekki lengur til persónulegra atkvæða.

Í 3. tölul. er svonefndur *sætishlutur* skilgreindur. Sætishlutur segir til um það atkvæðamagn sem frambjóðandi þarf að ná til að ná kjöri. Við útreikning á sätishlut er beitt svonefndri Droops-aðferð en hún er kennd við níjtjándu aldar Englendinginn *Henry Richmond Droop*. Hugsunin að baki sätishlut Droops er sú að aldrei geti fleiri frambjóðendur komist í senn yfir þennan þröskuld en svarar til tölu þingsæta. Er Droops-hlutur minnsta stærðin sem hefur þennan eiginleika. Víða þar sem aðferðinni er beitt, t.d. á Írlandi, er lagt kapp á að sätishluturinn sé heiltala. Þá er tölunni 1 bætt við hlutinn eins og honum er hér lýst og broti síðan sleppt. Slík áhersla á heiltölugildi á rætur að rekja til handtalningar. Gert er ráð fyrir því að talningin verði með rafrænum hætti, verði frumvarpið að lögum. Eru því ekki rök fyrir þessari heiltölugerð sätishlutarins.

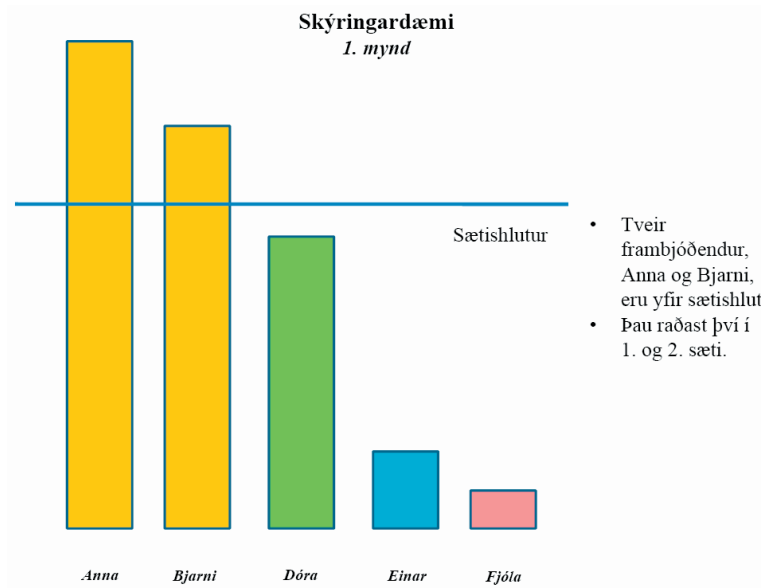
Í 4. tölul. er *flokkun kjörseðla* lýst og skulu persónuleg atkvæði listans flokkuð í bunka eftir nöfnum þeirra frambjóðenda sem tilgreindir eru númer 1 í talnaröð á viðkomandi kjörseðlum. Hafi frambjóðandi ekki verið tilgreindur númer 1 á neinum kjörseðli skal hann fá tóman bunka í upphafi. Ákvarða skal gildi atkvæða í hverjum bunka. Í upphafi er gildi hvers atkvæðis jafnt einum en síðar fer að ákvæðum 5. tölul. Með atkvæðagildi frambjóðanda er átt við samtölu gilda allra atkvæða í bunka hans. Er þá verið að vísa til þess frambjóðanda sem er að fyrsta vali í viðkomandi bunka. Halda þarf jafnframt utan um gildi annarra frambjóðenda sem komu við sögu á seðlum bunkans, sbr. síðar.

Í 5. tölul. er kveðið á um *röðun í efstu sæti á persónukjörshluta listans*. Raðað skal í efstu sætin þeim sem hafa atkvæðagildi jafnt eða hærra en nemur sätishlut listans. Þau atkvæði sem þá eru umfram sätishlut skulu færð til frambjóðenda að næsta vali. Við færslu atkvæða er horft til allra atkvæða í bunka þess frambjóðanda sem nú hefur verið raðað. En vega verður atkvæðin með svokölluðu *færsluhlutfalli*. Það má skýra með einföldu dæmi. Segjum að sätishlutur sé 2.000 atkvæði og atkvæðagildi þess bunka sem verið er að færa úr sé 3.000. Þá reiknast færsluhlutfallið sem  $(3.000 - 2.000) / 3000 = 1/3$ . Teljarinn er kúfurinn, eða sá hluti atkvæðagildis bunkans sem er umfram sätishlutinn. Nefnarinn er atkvæðagildið óskert.

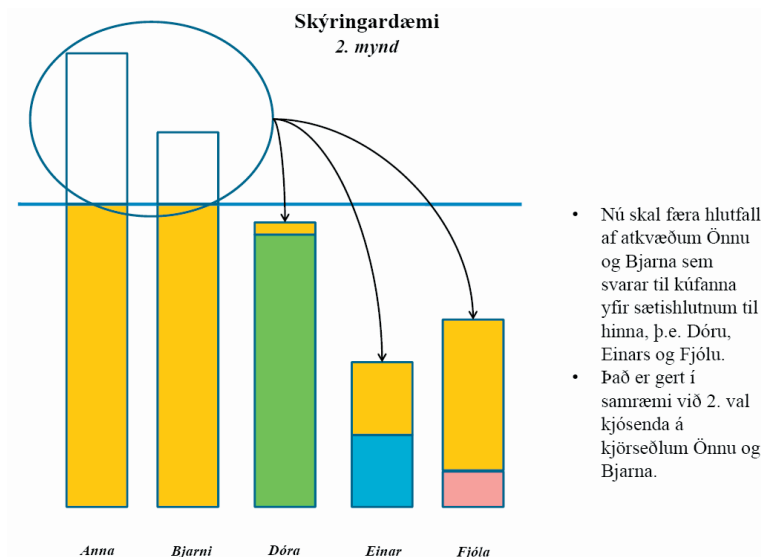
Að færsluhlutfalli reiknuðu skal færa viðkomandi kjörseðla í þann bunka sem svarar til annars vals, eða þess sem nú er orðið annað val, á kjörseðlinum, eftir að atkvæðagildi frambjóðenda á honum hefur verið margfaldað með færsluhlutfallinu.

Heildarsumma atkvæða, eða réttara sagt atkvæðagilda, breytist ekki við færsluna, sem er lykilatriði í forgangsröðunaraðferðinni, atkvæðagildi hvorki glatast né verða til, þau haldast óbreytt við talninguna, enda hafi kjósendur hirt um að raða nægilega mörgum. Taka má eftirfarandi dæmi:

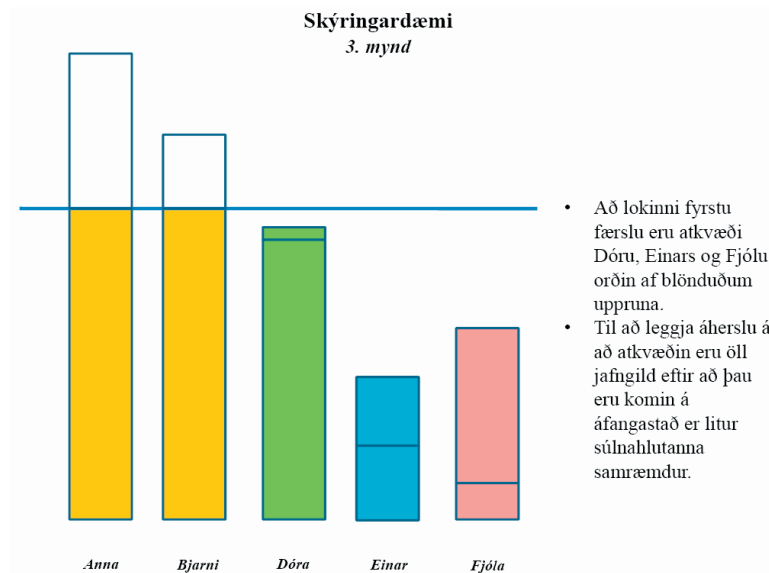
1. mynd sýnir dæmi um atkvæðabunka fjögurra frambjóðenda sem hér heita Anna, Bjarni, Dóra, Einar og Fjóla. Hæð súlnanna á að samsvara atkvæðagildi þeirra. Lárétta línan sýnir stærð sätishlutarins í þessu dæmi.



Atkvæðagildi Önnu og Bjarna eru yfir sätishlutnum. Anna hreppir efsta sætið á listanum en Bjarni annað sætið. Á 2. mynd er búið að færa umframatkvæði þeirra til þeirra sem voru að öðru vali á kjörseðlum þessara frambjóðenda.

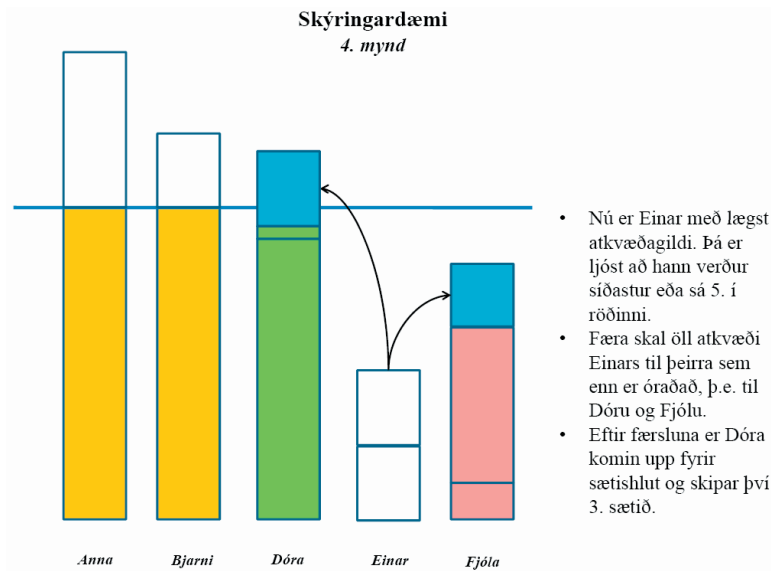


Færðu atkvæðin hafa skipst ójafnt á milli hinna frambjóðendanna og því nær enginn þeirra sätishlut þrátt fyrir tilfærsluna. Eftir færsluna er ekki lengur gerður greinarmunur á uppruna atkvæða þeirra frambjóðenda sem eftir sitja, sjá 3. mynd.



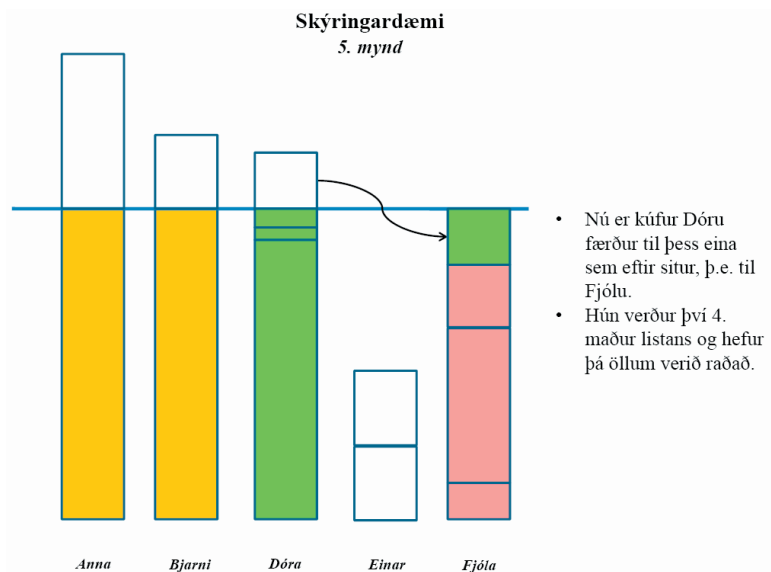
Í 6. tölul. er kveðið á um *röðun í neðstu sæti á persónukjörshluta listans*. Þegar enginn frambjóðandi finnst með atkvæðagildi sem er jafnt eða hærra en sætishluturinn skal samkvæmt tölulíðnum finna þann frambjóðanda sem hefur lægsta atkvæðagildið (jafnt þótt það sé núll að gildi, sbr. 4. tölul.). Þessum frambjóðanda skal raðað í neðsta lausa sæti á persónukjörshluta listans, í upphafi í neðsta sæti þessa hluta listans. Kjörseðlar frambjóðandans skulu síðan færðir til þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum að því marki að kjósendur hafi tilgreint slíka röðunartölu á þeim sama lista og þau nöfn hafi ekki verið afmáð vegna uppfærslu skv. 8. tölul. Þarf þá ekki að skerða atkvæðagildin á undan færslunni eins og í 5. tölul. enda er færsluhlutfallið nú jafnt einum heilum. Þetta má skýra ef haldið er áfram með framangreint dæmi.

Á 4. mynd er komið að því að leita að þeim frambjóðanda sem hefur rýrasta atkvæðagildið í sýnidæminu. Kjörseðlar hans eru þá allir færðir til hinna tveggja í réttum hlutföllum miðað við 2. val kjósenda.



Í 7. tölul. er kveðið á um *lokaröðun í sæti á persónukjörshluta listans* en samkvæmt töluliðnum skal raða eftir ákvæðum 5. og 6. tölul. samkvæmt röðunartölum á kjörseðlum allt þar til raðað hefur verið öllum frambjóðendum á persónukjörshluta listans. Röðun skv. 5. tölul. hefur ávallt forgang. Frambjóðendum er þannig raðað ýmist í efsta lausa sæti listans, skv. 5. tölul., eða neðan frá, skv. 6. tölul. Það er eiginleiki þessarar aðferðar að þeir sem raðast í þingsæti listans ná allir kjöri á grundvelli fulls sætishlutar, þ.e. samkvæmt ákvæðum 5. tölul., enda hafi kjósendur hirt um að raða nægilega mörgum frambjóðendum.

Mynd 5 sýnir lokaskrefið í sýnidæminu. Nýr atkvæðakúfur er færður á þann eina sem eftir er.





Í 8. tölul. er kveðið á um *uppfærslu nafna og valtalna*: Í hvert sinn sem frambjóðanda hefur verið raðað í sæti samkvæmt ákvæðum 5. eða 6. tölul. skal samstundis afmá nafn hans af öllum persónulegum atkvæðum. Skapist af þeim sökum eyða í talnaröð á kjörseðli skal hækka röðunartölur þeirra frambjóðenda sem á eftir koma. Þetta hvort tveggja skal gera áður en kjörseðlar eru færðir í bunka annarra frambjóðenda. Við þetta getur talnaröð kjósanda tæmst og kemur atkvæðið þá ekki lengur til álita. Þetta gerist áður en atkvæði er fært.

Í 9. tölul. er kveðið á um hlutkesti þegar einhverjar stærðir sem hafa áhrif á framvindu röðunarinnar eru jafnstórar.

2. mgr. skýrir sig sjálf. Þeir frambjóðendur sem eru boðnir fram raðaðir, ef einhverjir, skípa neðstu sæti listans og í þeirri röð óbreyttri sem þeir eru boðnir fram í.

Í næstsíðustu málsgrein er áréttað að þeim þingsætum sem framboðslisti hefur hlotið samkvæmt ákvæðum 107. og 108. gr. laganna skuli ráðstafað til frambjóðenda listans í samræmi við niðurstöður persónukjörs í þeirri röð sem fram kemur í 1. og 2. mgr. Sama gildir um sæti varamanna.

Um 17. gr.

Samkvæmt ákvæðinu er lagt til að lögin, verði frumvarpið samþykkt, öðlist þegar gildi.

**Fylgiskjal I.****Hugmynd að kjörseðli.**

Meðfylgjandi mynd sýnir hugmynd að kjörseðli samkvæmt ákvæðum þessara frumvarpa.

**Kjörseðill við sveitarstjórnarkosningar í Rangárþingi 15. maí 980**

Kjósandi skal merkja með krossi í reitinn framan við bókstaf þess lista sem hann greiðir atkvæði sitt.

Kjósandi getur forgangsraðað frambjóðendum á efri hluta þess lista sem hann greiðir atkvæði með því að rita í reitinn framan við nöfn frambjóðenda tölustafi frá 1 og upp í 7.

Ekki er nauðsynlegt að forgangsraða öllum frambjóðendum.

Ekki má gera aðrar breytingar á kjörseðlinum.

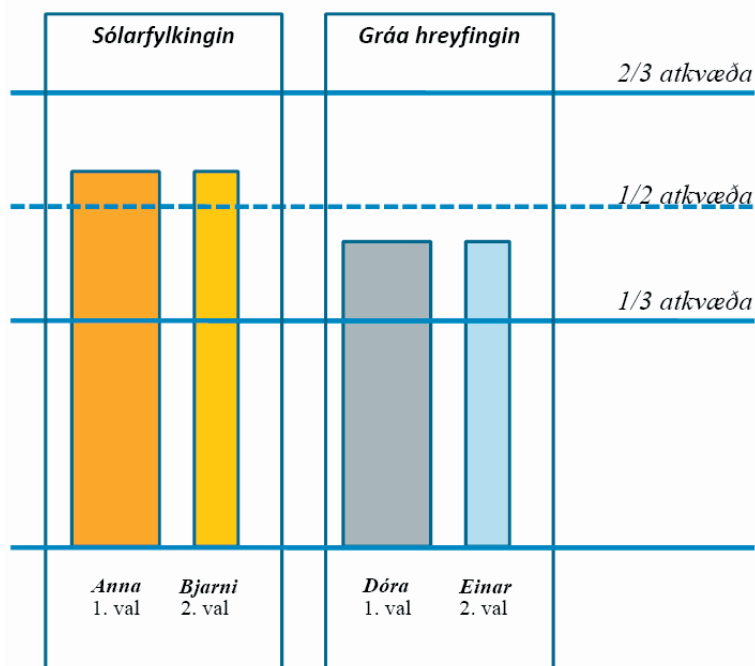
<input type="checkbox"/> C	<input type="checkbox"/> N	<input type="checkbox"/> Q
Listi .....	Listi á hugamanna um samfélagsmál	Listi .....
.....	Hjörtur Hámundarson	.....
.....	Njáll Þorgeirsson	.....
.....	Ska rphéðinn Njálsson	.....
.....	Bergþóra Ska rphéðinsdóttir	.....
.....	Grimur Njálsson	.....
.....	Gunnar Hámundarson	.....
.....	Hallgerður Höskuldsdóttir	.....
	8 Grani Gunnarsson	
	9 Kári Sölmundarson	
	10 Þorgerður Njálisdóttir	
	11 Þráinn Sigfússon	
	12 Sigmundur Lambason	
	13 Ketill Sigfússon	
	14 Mörður Valgarðsson	

## Fylgiskjal II.

### Dæmi til samanburðar á prófkjörs- og forgangsröðunaraðferðinni.

Með eftirfarandi dæmi er sýnt í hnotskurn hver er munurinn á prófkjörs- og forgangsröðunaraðferðinni. Í dæminu er horft til eins framboðslista og er gert ráð fyrir að listinn hreppi tvö sæti. Það eru fjórir frambjóðendur sem keppa um sætin, þau Anna, Bjarni, Dóra og Einar. Kjósendur listans skiptast í tvær öndverðar fylkingar og raða sínum frambjóðendum en líta ekki við hinum. Annar hópurinn, Sólarfylkingin, er heldur fjölmennari; nær rúmum helmingi atkvæða en þó minna en  $2/3$ ; sjá 1. mynd. Kjósendur Sólarfylkingarinnar styðja þau Önnu og Bjarna með þeim hætti að raða Önnu að fyrsta vali og Bjarna að öðru vali, en hirða ekki um að raða hinum tveimur með neinum hætti. Þessu er öfugt varið hjá hinum hópnum, Gráu hreyfingunni, þar sem allir raða Dóru að fyrsta vali og Einari að öðru vali.

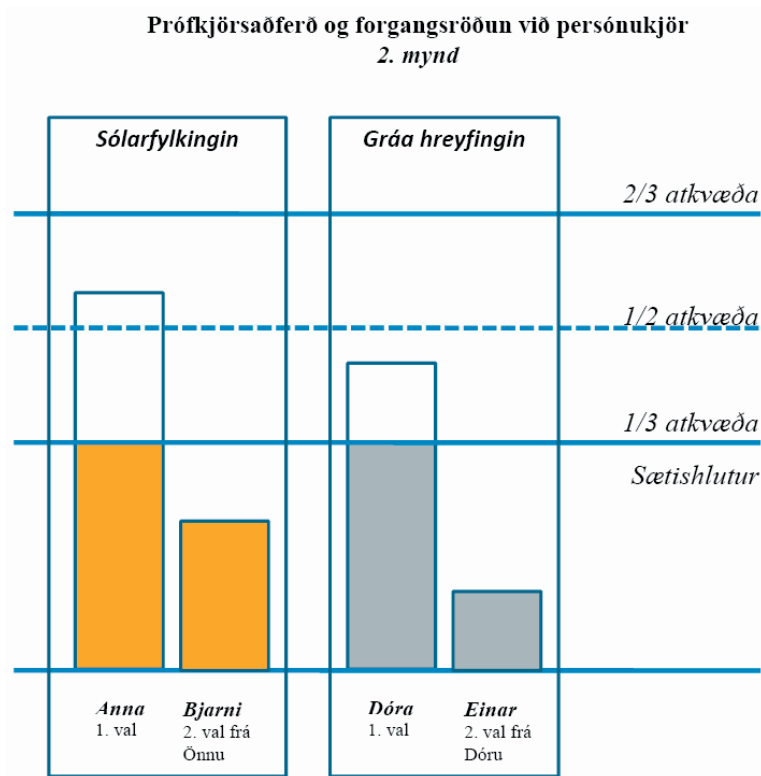
Prófkjörsaðferð og forgangsröðun við persónukjör  
1. mynd



Ef persónukjorið er gert upp með prófkjörsaðferðinni fær Sólarfylkingin bæði aðalsætin handa þeim Önnu og Bjarna. Gráa hreyfingin fær aftur á móti bæði varamannasætin.

Uppgjör með aðferð forgangsröðunar hefst á því að reikna verður sætishlutinn sem er  $1/(1+2)=1/3$  atkvæða; sjá 2. mynd. Báðir frambjóðendurnir sem fá atkvæði að fyrsta vali, Anna og Dóra, komast yfir sætishlut og fá aðalmannasætin, 1. og 2. sætið.

Bjarni hefur engin atkvæði að fyrsta vali en fær sendan kúf frá Önnu, sem verður ígildi fyrsta vals hjá honum. Sama gerist hjá Dóru og Einari. En sendingin til Bjarna er stærri en sú sem Einar fær. Bjarni hlýtur því 3. sætið en Einar 4. sætið.



Þetta einfalda dæmi endurspeglar muninn á prófkjörsaðferðinni og forgangsröðun: Prófkjörsaðferðin er meirihlutaregla. Sú fylking kjósenda sem fær flest atkvæði ræður öllu um sætaskipan.

Forgangsröðunaraðferðin er hlutfallsregla. Fylkingar kjósenda fá sæti eins og í hlutfallskosningum. Nánar tiltekið eins og ef úthlutað væri með reglu d'Hondt enda er samræmi með þeirri reglu og skilgreiningu Droops á sætlislut (sem lögð er til grundvallar í frumvörpunum).



Við hvern frambjóðanda í töflunni eru sýndar tvær talnalínur. Sú neðri sýnir tölu atkvæða að fyrsta vali, fyrst í upphafi úthlutunarinnar en síðan að teknu tilliti til tilfærslu atkvæða, en færðu atkvæðagildin er sýnd í efri línunni.

Dæmið er víðfeðmara en líklegt er að orðið geti hér á landi verði frumvörpin að lögum. Hér er 18 frambjóðendum ráðað á grundvelli 9 sæta. Það samsvarar því að listi í þing- eða sveitarstjórnarkosningum þar sem alls ætti að kjósa 18 aðalmenn fengi 9 aðalmenn kjörna.

Athyglisvert er hvað Írar eru duglegir að ráða sem sést af því hve tiltölulega fá atkvæði reynast ófæranleg.

#### **Fylgiskjal IV.**

##### **Tilraunakosning í Rangárþingi á dögum Njálssögu.**

Vísað er til sýnishorns af kjörseðli í fylgiskjali I. Starfsmenn Sambands íslenskra sveitarfélaga tóku þátt í tilraunakosningu með þessum kjörseðli sem sýnishorni. Hver og einn fékk að nota fleiri en einn kjörseðil. Leiðbeiningar voru vísitandi hafðar mjög í hófi umfram þær sem fram koma á kjörseðlinum sjálfum. Nokkrir þátttakendur gerðu kjörseðil ógildan eða vafasaman; sumpart vísitandi! Eftirfarandi er listi yfir vafaatkvæði. Grænn litur á röðunareitum sýnir gilda röðun, rauður litur merki sem horft er fram hjá.

Vafaatkvæði við tilraunakosningar í Rangárþingi 15. maí 1980							Listaatkvæði	Úrskurður um gildi röðunar	Skýring
Hljóður	Nýjill	Skarphellum	Bergþora	Gunnar	Grinnur	Hallgrödur			
			1		3	4	Gilt	Einungis 1. val nothæft	Töluna 2 vantar
	1		2	8	4	6	Gilt	Einungis 1. og 2. val nothæft	Töluna 3 vantar
1	2	7	3	6	3		Gilt	Einungis 1. og 2. val nothæft	Talan 3 tvítekin
8	1	2	3	4	6	7	Gilt	1.–4. val nothæft	Töluna 5 vantar
0	1	2	3	4	5	6	Gilt	1.–6. val nothæft	Litð fram hjá tölunni 0
1	2	4	2	3	5	6	Gilt	Einungis 1. val nothæft	Talan 2 tvítekin
	2		1			4	Gilt	Einungis 1. og 2. val nothæft	Töluna 3 vantar
1	X	2					Gilt	1. og 2. val nothæft	Ekki hirt um X-ið
1	3	2		3			Gilt	Einungis 1. og 2. val nothæft	Talan 3 tvítekin
	3	1		2		5	Gilt	1.–3. val nothæft	Töluna 4 vantar
4	6	5	3	1	8	2	Gilt	1.–6. val nothæft	Töluna 7 vantar
1	2	3	7	4	6	6	Gilt	1.–4. val nothæft	Töluna 5 vantar
6	4	1	2	3	5	1	Gilt	Ónothæf röðun	Talan 1 tvítekin
	3					2	Gilt	Ónothæf röðun	Töluna 1 vantar
X	2	4	3	5	6	7	Gilt	Ónothæf röðun	Töluna 1 vantar, X-ið dugar ekki
			X				Gilt	Ónothæf röðun	Töluna 1 vantar, X-ið ekki talið duga
	1	2		5	4	3	Ógilt	Röðun í lagi, en ógildur seðill	Ógildur seðill, kveðskapur á seðli

Yfirkjörstjórn í þessu forna sveitarfélagi hefur orðið á í messunni varðandi næstsíðasta atkvæðið í töflunni, merkt með gulu! Skv. 2. málsl. b-liðar 2. tölul. í 12. gr. frumvarpsins skal meta krossinn, X, sem merkingu með tölunni „1“ í þessu tilviki. Í eftirfarandi uppgjöri eru þessi mistök ekki leiðrétt. Að öðru leyti voru greidd 143 gild persónukjörsatkvæði í kosningunni og féllu atkvæði á eftirfarandi hátt:

Alls greidd atkvæði í persónukjöri . . . . .	148
Ógild atkvæði . . . . .	5
Gild atkvæði í persónukjöri . . . . .	143
Sæti samkvæmt listakjöri . . . . .	4
Sætishlutfur = persónukjörsatkvæði / (1 + sæti) = 143/5 . . . . .	28,6

Í töflu 1 er yfirlit um forgangsröðun og færslu umframatkvæða.

Tafla 2 sýnir niðurstöðu talningar samkvæmt hefðbundinni íslenskri prófkjörstalingar- aðferð.

Útreikningarnir eru gerðir með forriti frá British Columbia, en þar hefur lengi staðið til að taka forgangsröðun almennt upp, sem hefur þó ekki orðið enn.<sup>1</sup>

**Tafla 1.**

	1. lota	Umfram- atkv. Hall- gerðar	2. lota	Grinnur úr leik	3. lota	Njáll úr leik	4. lota	Umfram- atkv. Berg- þóru	5. lota	Umfram- atkv. Hjartar	6. lota	Röð
Frambjóðandi:	1. sæti	Færð atkvæði	Atkv. efir færshu	Færð atkvæði	Atkv. efir færshu	Færð atkvæði	Atkvæði efir færshu	Færð atkvæði	Atkv. efir færshu	Færð atkvæði	Atkv. efir færshu	
Hjörtur Hámundarson	27	0,48	27,48	1,00	28,48	1,00	29,48	0,52	29,99	-1,39	28,60	3.
Njáll Þorgeirsson	18		18,00		18,00	-18,00						6.
Skarphéðinn Njálsson	22	0,79	22,79		22,79	3,00	25,79	0,19	25,98	1,00	26,98	5.
Bergþóra Skarphéðinsdóttir	19	2,54	21,54		21,54	9,00	30,54	-1,94	28,60		28,60	2.
Grinnur Njálsson	4	1,11	5,11	-5,11								7.
Gunnar Hámundarson	19	0,32	19,32	4,11	23,43	5,00	28,43	0,60	29,03	0,12	29,15	4.
Hallgerður Höskuldsdóttir	34	-5,40	28,60		28,60		28,60		28,60		28,60	1.
Ófæranleg atkvæði		0,16	0,16		0,16		0,16	0,63	0,79	0,28	1,07	
Samtals	143	0,00	143,00	0,00	143,00	0,00	143,00	0,00	143,00	0,00	143,00	

**Tafla 2.**

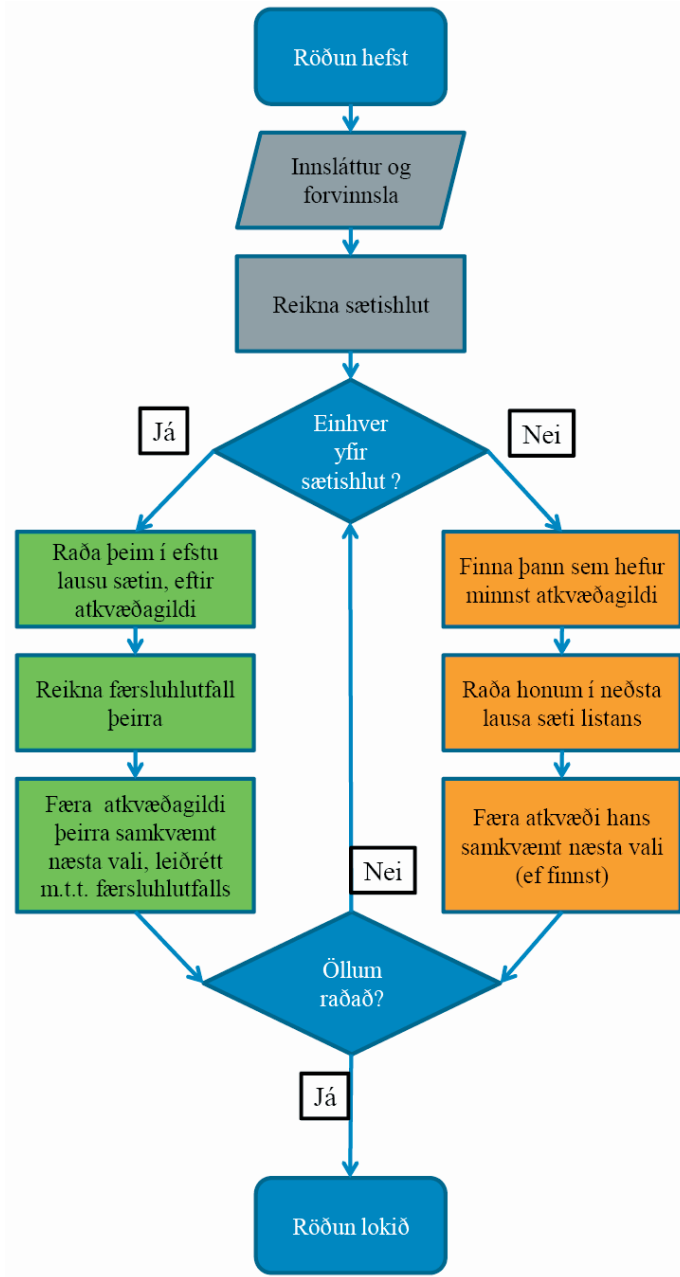
Frambjóðandi:	1. sæti	2. sæti	1.–2.	3. sæti	1.–3.	4. sæti	1.–4.	5. sæti	1.–5.	6. sæti	1.–6.	7. sæti	1.–7.	Röð
Hjörtur Hámundarson	27	8	35	17	52	10	62	11	73	7	80			6.
Njáll Þorgeirsson	18	21	39	14	53	13	66	10	76					5.
Skarphéðinn Njálsson	22	19	41	21	62									3.
Bergþóra Skarphéðinsdóttir	19	32	51											2.
Grinnur Njálsson	4	15	19	15	34	18	52	11	63	14	77	13	90	7.
Gunnar Hámundarson	19	20	39	21	60	16	76							4.
Hallgerður Höskuldsdóttir	34													1.

<sup>1</sup> Það er ígrundunarefni með hvaða nákvæmni skuli reikna hverja stærð í útreikningum sem þessum, þ.e. með hve mörgum aukastöfum. Viða er mælt fyrir um slíka nákvæmni í lögum. T.d. er það gert í Skotlandi og var ráðgert í British Columbia. Á Írlandi er gengið það langt að ávallt er unnið með heil atkvæði. Það á sér rætur í handútreikningum og á ekki við þegar atkvæði eru talin með rafrænum hætti. Á hitt er að líta að það verður að vera unnt að sjá á útgefnum kosningaskýrslum hvenær stærðir eru taldar jafnar. Eigi slíkar skýrslur því ekki að vera með breytilegum aukastafafjölda verður að mæla fyrir um tiltekna nákvæmni. Séu aukastafir fáir getur það haft þær afleiðingar að ójafnar stærðir séu óþarflega oft taldar jafnar og því gripið til hlutkestis að ósekju. Verði talið rétt að mæla fyrir um nákvæmni við útreikning og birtingu talna er skynsamlegt að láta það ná til allra greina í úthlutunarkafla kosningalaga, ekki aðeins til persónukjörshlutans. Að þessu ætti að huga við heildarendurskoðun laga um kosningar.



Fylgiskjal V.**Flæðirit af forgangsröðunaraðferðinni.**

Til nánari skýringar á forgangsröðunaraðferðinni, sbr. 12. gr. frumvarpsins, má lýsa henni með eftirfarandi flæðiriti:



## Fylgiskjal VI.

### **Forgangsröðun við forsetakosningar.**

Með frumvörpum þessum er lagt til að tekin verði upp aðferð forgangsröðunar við persónukjör við kosningar til Alþingis og við sveitarstjórnarkosningar. Þriðja tegund almennra kosninga hérlendis er kjör forseta Íslands. Það er vissulega persónukjör en aðferðin sem beitt er er meirihlutakosning. Sá frambjóðandi sem flest fær atkvæði nær kjöri hvort sem hann fær hreinan meiri hluta atkvæða eða ekki. Hér getur forgangsröðun komið til álita. Með henni næst í einum kosningum að tryggja meirihlutastuðning við þann frambjóðanda sem að lokum verður fyrir valinu. Þetta er líka sýnt hér vegna þess að beiting forgangsröðunar í þessu tilviki varpar ljósi á eiginleika aðferðarinnar. Strax skal þó tekið fram að aðferðin sem beita skal við forsetakosningar, einföld meirihlutakosning, er njörvuð niður í stjórnarskrá. Þar af leiðandi verður forgangsröðunaraðferðin ekki tekin upp í forsetakosningum með lagabreytingu einni saman.

### *Inngangur.*

Ákvæði um kjör forseta Íslands er að finna í 5. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, en þar segir:

*Forseti skal kjörinn beinum, leynilegum kosningum af þeim, er kosningarrétt hafa til Alþingis. Forsetaefni skal hafa meðmæli minnst 1.500 kosningarbærra manna og mest 3.000. Sá sem flest fær atkvæði, ef fleiri en einn eru í kjöri, er rétt kjörinn forseti. Ef aðeins einn maður er í kjöri, þá er hann rétt kjörinn án atkvæðagreiðslu.*

Samkvæmt þessu fyrirkomulagi, einfaldri meirihlutakosningu<sup>2</sup> hafa, eins og fram kemur í 1.–3. töflu, þrír af forsetum lýðveldisins ekki verið kosnir með meiri hluta atkvæða að baki sér þegar þeir voru kosnir í fyrsta sinn. Sá fyrsti, Sveinn Björnsson, var þingkjörinn en einungis Kristján Eldjárn var þjóðkjörinn af meiri hluta kjósenda.

<i>1. tafla.</i>	<i>Forsetakosningar 1952.</i>		
Kjósendur á kjörskrá	85.877		
Frambjóðandi	Gild atkvæði	Hlutfall af gildum atkvæðum	Hlutfall af kjósendum á kjörskrá
Ásgeir Ásgeirsson	32.924	48,26%	38,34%
Bjarni Jónsson	31.045	45,50%	36,15%
Gísli Sveinsson	4.255	6,24%	4,95%
Samtals	68.224	100,00%	79,44%

<sup>2</sup> Þetta er það hugtak sem oftast virðist notað hérlendis um það þegar sá nær kjöri sem flest fær atkvæði. Hugtakið er þó ekki heppilegt.

2. tafla.	Forsetakosningar 1980.		
Kjósendur á kjörskrá	143.196		
Frambjóðandi	Gild atkvæði	Hlutfall af gildum atkvæðum	Hlutfall af kjósendum á kjörskrá
Albert Guðmundsson	25.599	19,84%	17,88%
Guðlaugur Þorvaldsson	41.700	32,31%	29,12%
Pétur J. Thorsteinsson	18.139	14,06%	12,67%
Vigdís Finnbogadóttir	43.611	33,79%	30,46%
Samtals	129.049	100,00%	90,12%

3. tafla.	Forsetakosningar 1996.		
Kjósendur á kjörskrá	194.705		
Frambjóðandi	Gild atkvæði	Hlutfall af gildum atkvæðum	Hlutfall af kjósendum á kjörskrá
Ástþór Magnússon Wium	4.422	2,68%	2,27%
Guðrún Agnarsdóttir	43.578	26,37%	22,38%
Ólafur Ragnar Grímsson	68.370	41,38%	35,11%
Pétur Kr. Hafstein	48.863	29,57%	25,10%
Samtals	165.233	100,00%	84,86%

#### Forgangsröðun.

Einföld meirihluta kosning er sú aðferð sem víðast er notuð við kjör þjóðhöfðingja. Það þykir þó bagalegt að þjóðhöfðinginn njóti ekki ótvírætt stuðnings meiri hluta þeirra sem taka þátt í kosningum. Mjög víða er leyst úr þessum vanda með því að hafa kosninguna í tveimur umferðum. Sú fyrri er þá til þess að vinna úr þá tvo frambjóðendur sem mest fylgi hafa, og síðan er kosið á milli þeirra tveggja í seinni umferðinni. Þá vinnur sá sem fleiri fær atkvæðin, og þar með hreinan meiri hluta gildra atkvæða.<sup>3</sup>

Vandkvæðin við tvíþættar kosningar eru þó augljós, svo sem þessi:

- Kostnaður við að halda tvær kosningar.
- Áhugaleysi almennings á þátttöku í báðum umferðunum. Sé t.d. talið ljóst að enginn muni ná kjöri í þeirri fyrri og rakið hverjir náí að vera í kjöri í þeirri seinni, kunna kjósendur að bíða seinni umferðarinnar.
- Flokkadrættir og möguleg hrossakaup frambjóðenda eftir fyrri umferð kosninga, þar sem hinir tveir efstu kunna að biðla með ómálefnalegum hætti til stuðningsmanna þeirra sem eru úr leik.

Af þessum sökum er víða það fyrirkomulag eða að því stefnt að báðar kosningarnar eru

<sup>3</sup> Fyrirkomulagið er þó með ýmsum hætti: Í Costa Rica er ein umferð látin duga ef sá sem flest atkvæði fær nær 40% atkvæða. Í Argentínu er markið sett við 45% eða 40% enda sé þá a.m.k. 10% forskot á þann næsta. Svipað á við í Ekvador. Í Sierra Leone eru kröfurnar meiri. Þar er ávallt efnt til annarrar umferðar nema einn frambjóðenda fái a.m.k. 55% atkvæða í þeirri fyrri. Meginreglan er samt sú að efnt er til tveggja umferða, og þá milli hinna tveggja efstu, nema einhver frambjóðandi fái yfir 50% fylgi í fyrri umferðinni.

sameinaðar í eina. Írar hafa frá því að lýðveldi þeirra var sett stjórnarskrá árið 1937 haft slíkt kerfi.

Fyrirkomulagið byggist í öllum tilvikum á forgangsröðun, þ.e. að kjósendur raða frambjóðendum með raðtölunum 1., 2., 3. o.s.frv.<sup>4</sup> Fyrsta skref í uppgjöri kosninganna er ávallt það að aðgæta hvort einhver frambjóðandi hafi hlotið meira en helming atkvæða að fyrsta vali. Ef svo er nær sá kjöri. Ef ekki þarf að horfa á annað val kjósenda. Í þeim efnum eru fleiri en einn kostur. Einn er sá að líkja alfarið eftir tvíþættum kosningum. Þá er augum einvörðungu beint að þeim tveimur frambjóðendum sem fá flest atkvæði að 1. vali. Aðgætt er hvert er 2. val þeirra kjósenda sem settu útilokaða frambjóðendur í 1. val. Hafi nú annar hinna útvöldu náð meirihlutafylgi er málinu lokið. Ekki er þó víst að svo sé þar sem hópur kjósenda kann að hafa sett bæði 1. og 2. val sitt á hina útskúfuðu í ríkum mæli. Þá kemur til álita að láta samt staðar numið og lýsa þann af þeim útvöldu, sem flest fá atkvæðin að 1. og 2. vali, hinn rétt kjörna. En þá hefur hann ekki endilega meirihlutafylgi sér að baki. Vilji menn tryggja að svo sé þarf að huga að 3. vali þeirra sem studdu hina útstrikuðu o.s.frv. einmitt eins og gert er í forgangsröðunaraðferðinni sem lögð er til í þessum frumvörpum.

Fái enginn frambjóðandi hreinan meiri hluta atkvæða að 1. vali er samkvæmt forgangsröðunaraðferðinni sá frambjóðandinn sem fæst fékk atkvæði að 1. vali dæmdur úr leik og atkvæði hans að 2. vali færð til hinna frambjóðendanna. Sé enn enginn frambjóðandi með meiri hluta atkvæða (að þeim færðu meðtöldum) er aftur sá sem minnst fylgi hefur strikaður út og atkvæði hans færð. Þá flækist málið að vísu vegna þess að hafi hann fengið færð atkvæði frá þeim sem fyrst var strikaður út, þá þarf að gæta að 3. vali viðkomandi kjósenda og færa þau. Þessu er haldið áfram þar til yfir lýkur.

#### *Skýringardæmi.*

Einfalt skýringardæmi má sjá í 4. töflu, en þar eru 4 frambjóðendur, A, B, C og D, og 100 kjósendur. Reikna má út að 4 frambjóðendum má raða á 24 mismunandi vegu. Í dæminu hafa þessir 100 kjósendur ekki svo fjölbreyttar skoðanir, heldur raða þeir einvörðungu á 4 mismunandi vegu og skiptast atkvæðin 100 á þessa fjóra möguleika. Þessi takmarkaða fjölbreytni nægir til að skýra málið.

4. tafla.		Skýringardæmi.		
Atkvæði	31	29	25	15
1. val	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>D</i>
2. val	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>B</i>	<i>C</i>
3. val	<i>C</i>	<i>D</i>	<i>D</i>	<i>A</i>
4. val	<i>D</i>	<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>

Enginn frambjóðandi nær hreinum meiri hluta að 1. vali. Væri 1. val ígildi einfaldrar meirihlutakosningar (þar sem kjósendur krossa við frambjóðanda) yrði *A* fyrir valinu, en

<sup>4</sup> Stundum er látið nægja að kjósendur nefni þá tvo efstu. Svo er t.d. gert í borgarstjórakosningum í London.

aðeins með 31% fylgi.<sup>5</sup> Gerum nú dæmið fyrst upp með eftirlíkingu af tveggja umferða kosningu. Þá eru það *A* og *B* sem slagurinn stendur um, en *C* og *D* eru úr sögunni.

5. tafla.		Skýringardæmið í líkingu tvíþættrar kosningar.			
Atkvæði	31	29	25	15	
1. val	<i>A</i>	<i>B</i>			
2. val	<i>B</i>		<i>B</i>		
3. val				<i>A</i>	
4. val		<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	

Í 5. töflu er búið að strika *C* og *D* út. Þá fær *A* 15 atkvæði *D* að 3. vali, eða alls  $31+15=46$  atkvæði, en *B* fær 25 atkvæði *C* að 2. vali og því alls  $29+25=54$  atkvæði. Það er þá *B* sem nær kjöri.

6. tafla.		Skýringardæmið gert upp samkvæmt forgangsröðunaraðferð.			
Eftir 1. útstrikun					
Atkvæði	31	29	25	15	
1. val	<i>A</i>	<i>B</i>	<i>C</i>		
2. val	<i>B</i>	<i>C</i>	<i>B</i>	<i>C</i>	
3. val	<i>C</i>			<i>A</i>	
4. val		<i>A</i>	<i>A</i>	<i>B</i>	
Eftir 2. útstrikun					
Atkvæði	31	29	25	15	
1. val	<i>A</i>		<i>C</i>		
2. val		<i>C</i>		<i>C</i>	
3. val	<i>C</i>			<i>A</i>	
4. val		<i>A</i>	<i>A</i>		

Í 6. töflu er dæmið gert upp samkvæmt hinni eiginlegu forgangsröðunaraðferð. Þá þarf fyrst að dæma úr leik þann frambjóðanda sem fæst atkvæði fékk að 1. vali. Það er frambjóðandi *D*. Kjósendur hans að 1. vali vilja *C* að 2. vali. Niðurstaðan er í efri hluta töflunnar. Frambjóðandi *C* er nú kominn með  $25+15=40$  atkvæði. Þá er *B* orðinn sá frambjóðandi sem lakast er staddur með óbreytt 29 atkvæði að efsta gilda vali og er hann þá strikaður út. Neðri hluti 5. töflu sýnir því ástandið þegar aðeins þeir tveir efstu eru eftir: *A* og *C*. Af þeim tveimur er *C* kominn með  $29+25+15=69$  atkvæði, en *A* er aðeins með sín atkvæði að 1. vali, 31 atkvæði. Því er það *C* sem nú nær kjöri.

<sup>5</sup> Þó verður að hafa fyrirvara um þessa fullyrðingu. Kjósendur haga sér alltaf að einhverju leyti eftir fyrirkomulaginu. Eins er víst að kjósendur frambjóðanda *D* yrðu færri við einfalda meirihlutakosningu en sem svarar til niðurstöðu þessa 1. vals þar sem *D* væri fyrir fram ekki talinn líklegur til að sigra. Ef atkvæði eru færanleg geta kjósendur *D* „leyft“ sér þann munað að velja hann að 1. vali, þar sem þeir eiga þess kost að gera upp á milli hinna þriggja með því að velja þá að 2.–4. vali.

*Forsetakosningar á Írlandi.*

Raunhæf dæmi um notkun á forgangsröðunaraðferð er að finna úr forsetakosningum á Írlandi. Þar hafa kosningar farið fram 12 sinnum en í 9 þeirra voru einungis einn eða tveir frambjóðendur þannig að ekki reyndi á framsal atkvæða í þeim. Í hinum þremur voru þrír eða fleiri frambjóðendur og reyndi ávallt á það fyrirkomulag að færa til atkvæði þess frambjóðanda sem fæst fékk atkvæði að 1. vali þar eð enginn einn náði meiri hluta atkvæða að 1. vali. Kosningaúrslitum er lýst í 7.–9. töflu, en þar er nafn sigurvegarans í hverju tilviki feitletrað.

<i>7. tafla. Forsetakosningar á Írlandi 1945.</i>			
Frambjóðandi	Atkvæði að 1. vali	Færð atkvæði	Atkvæði í 2. talningu
<b>Sean T O'Kelly</b>	537.965	27.200	565.165
Sean Mac Eoin	335.539	117.886	453.425
Patrick McCartan	212.834	-212.834	0
Óframseld atkvæði*		67.748	67.748
Samtals	1.086.338	0	1.086.338

\* Svokölluð óframseld atkvæði koma til af því að umtaldir kjósendur (McCartans) hafa ekki hirt um að geta 2. eða 3. vals síns.

Athyglisvert er hvað margir kjósendur McCartans velja Mac Eoin að 2. vali, sem dugar þó ekki til að breyta röðinni frá 1. vali. Ef fyrirkomulagið hefði byggst á hefðbundinni einfaldri meirihlutakosningu er eins líklegt að flestir þessara kjósenda McCartans hefðu kosið Mac Eoin.

<i>8. tafla. Forsetakosningar á Írlandi 1990.</i>			
Frambjóðandi	Atkvæði að 1. vali	Færð atkvæði	Atkvæði í 2. talningu
Austin Currie	267.902	-267.902	0
Brian Lenihan	694.484	36.789	731.273
<b>Mary Robinson</b>	612.265	205.565	817.830
Óframseld atkvæði		25.548	25.548
Samtals	1.574.651	0	1.574.651

Hér nær Mary Robinson kjöri út á færðu atkvæðin frá Austin Currie. Jafnframt er greinilegt að Currie og Robinson höfðu mjög til sömu kjósenda (sem væntanlega væri enn augljósara ef fyrir lægju upplýsingar um annað val kjósenda þeirrar síðarnefndu). Því er eins líklegt að hún hefði einnig náð kjöri í einföldu meirihluta-fyrirkomulagi, þar sem kjósendur Currie hefðu strax í upphafi veðjað á Mary Robinson frekar en að láta atkvæði sín falla dauð niður. En þessir kjósendur hefðu þá ekki haft tækifæri til að láta sína raunverulegu skoðun koma fram. Það geta þeir í fyrirkomulagi forgangsröðunar án þess að glata möguleikanum á því að hafa áhrif á valið milli hinna tveggja sterkustu.

9. tafla. Forsetakosningar á Írlandi 1997.			
Frambjóðandi	Atkvæði að 1. vali	Færð atkvæði	Atkvæði í 2. talningu
Mary Banotti	372.002	125.514	497.516
<b>Mary McAleese</b>	574.424	131.835	706.259
Derek Nally	59.529	-59.529	0
Adi Roche	88.423	-88.423	0
Dana Rosemary Scallon	175.458	-175.458	0
Óframseld atkvæði		66.061	66.061
Samtals	1.269.836	0	1.269.836

Í kosningunum 1997 voru fimm frambjóðendur. Þá mætti halda að dæma þyrfti þrjá frambjóðendur úr leik og þá aðeins einn í einu; þar með þyrfti að telja saman atkvæðin þrisvar sinnum. En svo er ekki; taka má þessa þrjá saman í heilu lagi.

Eins og fram hefur komið er það aðeins í írsku forsetakosningunum 1990 sem atkvæðafærsluáðferðin breytir þeirri niðurstöðu sem fæst úr 1. lotu talningarinnar.

## Fylgiskjal VII.

### Fræðilegir annmarkar á kosningakerfum.

Með frumvörpum þessum er lagt til að beitt verði aðferð við uppgjör á röðun kjósenda á frambjóðendum sem hér er nefnd forgangsröðunaraðferð en skammstöfuð á ensku sem *STV*. Viðfangsefnið er að túlka röðun einstakra kjósenda á frambjóðendum yfir í niðurstöðu, þ.e. röð þeirra allra. Fjöldamargar aðferðir í þessu skyni eru þekktar. Forgangsröðunarreglan er aðeins ein þeirra. Í gildandi kosningalögum er beitt afbrigði af svokallaðri *Borda*-reglu í þessu skyni. Meirihlutaregla sú sem algengust er í uppgjöri prófkjóra er þriðja dæmið. Allar aðferðir í þessu skyni hafa kosti og galla enda er til fræg setning eftir nóbelsverðlaunahafann Kenneth J. Arrow sem segir efnislega að ekki verði á allt kosið í þessum efnun.<sup>6</sup> Arrow stillir upp nokkrum kröfum sem telja má eðlilegt að gera til úthlutunarreglna af þessu tagi. Ein af þeim er krafa um að reglurnar séu *einhalldar*, þ.e. að frambjóðandi geti aldrei tapað á því að fá aukið fylgi.

Það eru á hinn bóginn stærðfræðileg sannindi sem ekki verða umflúin. Allar aðferðir brjóta með einum eða öðrum hætti í bága við kröfur Arrows. Það er því óhjákvæmilegt að taka vissa áhættu þegar aðferð er valin. T.d. er til stærðfræðileg sönnun á því að ekki sé í senn unnt að tryggja jöfnuð á milli flokka á landsvísu og um leið að kjördæmi fái þá tölu þingsæta sem krafist er nema með einni og aðeins einni aðferð ef uppfylla skal kröfur sem eru af líkum toga og kröfur Arrows enda þótt viðfangsefnið sé annað. Vandinn við þessa einu aðferð er sá að hún er flókin og varla talin nothæf af þeim sökum – enda þótt hún sé stærð-

<sup>6</sup> Kenneth J. Arrow, „Social choice and individual values“, John Wiley, New York, 1951. Björn S. Stefánsson fjallar um setningu Arrows í bók sinni „Lýðræði með raðvali og sjóðvali“, Háskólaútgáfan, Reykjavík 2003.

fræðilega einföld og auðskilin! Þrátt fyrir þetta eru mörg kosningakerfi sem búa við ágalla af þessum sökum, t.d. á þau sem notuð eru við þingskosningar á öllum Norðurlöndunum nema í Finnlandi þar sem ekki er krafist jafnaðar milli flokka.<sup>7</sup>

Einn af vanköntunum við forgangsröðunarferðina (STV) er sá að hún uppfyllir ekki kröfuna um að vera ætíð *einhallta*, þ.e. að í vissum tilvikum getur frambjóðandi tapað á því að fá aukið fylgi.<sup>8</sup> Dæmi um slíkt mætti sjá í eftirfarandi töflu. Gert er ráð fyrir þremur frambjóðendum, Ara, Báru og Davíð, sem keppa um eitt sæti (t.d. í forsetakosningum).

<i>1. tafla.</i>		<i>Skýringardæmi.</i>	
Atkvæði	10	9	8
1. val	<i>Ari</i>	<i>Bára</i>	<i>Davíð</i>
2. val		<i>Davíð</i>	<i>Ari</i>

Atkvæðin eru alls 37 að tölu og þarf því 14 atkvæði til að ná meiri hluta og þar með kjöri. Til einföldunar er gert ráð fyrir að þeir sem velja Ara að fyrsta vali hirði ekki um að geta annars vals síns. Að lokinni fyrstu talningu er Davíð strikaður út þar sem hann hefur fæst atkvæði að fyrsta vali og atkvæðin hans átta síðan færð yfir á Ara sem nær við það kjöri enda þá kominn með 18 atkvæði.

Ímyndum okkur nú að Ara hefði tekist að sannfæra tvo stuðningsmenn Báru um að kjósa sig í staðinn. Þá hefðu úrslitin verið skv. 2. töflu:

<i>2. tafla.</i>		<i>Skýringardæmi.</i>	
Atkvæði	12	7	8
1. val	<i>Ari</i>	<i>Bára</i>	<i>Davíð</i>
2. val		<i>Davíð</i>	<i>Ari</i>

Við þessa breytingu fær Bára nú fæst atkvæði að fyrsta vali og hún er því úr leik eftir fyrstu umferð. Við það fær Davíð atkvæði hennar, sem eru sjö talsins, og þar með sigrar Davíð Ara með 15 atkvæðum gegn 12 og nær kjöri. Viðbótarfylgi Ara virðist því hafa orðið honum að falli sem kann eðlilega að þykja undarlegt.

Vekja má athygli á því að þetta dæmi er ekki einskorðað við forgangsröðunarregluna sem slíka. Dæmið gæti allt eins átt við kosningar sem þar sem kosið er í tveimur umferðum og sú seinni snýst um val milli tveggja efstu manna úr þeirri fyrri. Slíkt fyrirkomulag er algengt og þekkt í Frakklandi og víðar í hinum rómanska heimi.

Það að forgangsröðunaraðferðin er ekki einhalla er vitanlega ókostur við aðferðina en þó má leiða að því líkum að hann sé ekki jafnalvarlegur og ætla mætti. Nefna má ýmis rök og dæmi í þessu sambandi.

- Það að STV-aðferðin er ekki einhalla virðist almennt ekki vera nefnt meðal galla við kosningakerfið í umræðunni á Írlandi.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Frekari fróðleik um þetta má finna á vefsíðu landskjörstjórnar, [www.landskjoer.is](http://www.landskjoer.is). Sjá þar kafla í úttektinni „Greining á úthlutun þingsæta við alþingiskosningarnar 10. maí 2003“.

<sup>8</sup> Jón Ragnar Stefánsson vekur athygli á þessu í umsögn til allsherjarnefndar Alþingis, dags. 29. ágúst 2009; sjá <http://www.althingi.is/pdf/umsogn.php4?lthing=137&malnr=149&dbnr=739&nefnd=a>.

<sup>9</sup> Sjá t.d. [http://www.tcd.ie/Political\\_Science/staff/michael\\_gallagher/IrishElectSys.php](http://www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/IrishElectSys.php).



- Formaður eins konar landskjörstjórnar á Norður-Írlandi segir í tímaritsgrein árið 1995: „... reynslan af notkun STV í Norður-Írlandi sl. 22 ár í margvíslegum kosningum, stórum og smáum, gefur enga vísbendingu um að reynt hafi á skortinn á einhalla í raunveruleikanum.“<sup>10</sup>
- Tölfræðileg tilraun með hugsanlega innleiðingu STV í Stóra-Bretlandi bendir til þess „að einu sinni á öld [komi] vandi vegna skorts á einhalla í ljós“.<sup>11</sup>
- Það er nánast ómögulegt að misnota ágallann, skort á einhalla, með því að hvetja kjósendur til að kjósa öðru vísi en samviskan býður.

Fara má nokkrum orðum um síðasta atriðið á framangreindum lista. Í flestum kosningakerfum geta kjósendur náð raunverulegum vilja sínum betur fram með öðrum hætti en þeim að kjósa eftir eigin sannfæringu. Þetta er kallað að kjósa *strategískt* á erlendum málum. Eitt frægasta dæmið hérlendis er frá kosningunum 1956 viðvíkjandi svokölluðu „hræðslubandalagi“. Í þeirri aðferð sem notuð er í prófkjörum hérlendis þarf það alls ekki að þjóna hagsmunum kjósanda best að setja þann frambjóðanda sem hann heldur mest upp á í fyrsta sæti. Flestir frambjóðendur í slíkum kosningum gefa út hvaða sæti þeir sækjast eftir og í einhverjum tilfellum geta frambjóðendur jafnvel grætt á því að tilgreina hvaða aðra frambjóðendur æskilegt sé að kjósendur þeirra kjósi.

Frægt dæmi utan lands um slíka misnotkun á kosningalögum er úr kosningum árið 2005 til Sambandsþingsins í Þýskalandi þar sem fara þurfti fram uppkosning í einu kjördæmi og kjósendur CDU gátu aukið þingstyrk flokksins með því að halda að sér höndum. Þetta er dæmi um afleiðingar þess að þetta þýska kerfi er ekki einhalla; nokkuð sem hefur þó ekkert með forgangsröðunarregluna að gera. Þarna var kjósendum meðvitað ráðlagt að leika á kerfið. Afleiðingin var að þýski stjórnlagadómstóllinn dæmdi það svo að fyrirkomulagið bryti í bága við stjórnarskrána; ekki endilega vegna þess að það væri ekki einhalla heldur vegna þess að unnt var að nýta sér ágallann.<sup>12</sup>

Nýlega hefur verið sannað að það er reiknifræðilega mjög erfitt vandamál að búa fyrir fram til leikfléttu (strategíu) til að nýta sér margumræddan ágalla forgangsröðunaraðferðarinnar.<sup>13</sup> Raunar er það svo að jafnvel þótt skoðanir allra kjósenda lægju fullkomlega ljósar fyrir áður en gengið væri til kosninga væri nánast ómögulegt að reikna út hvort frambjóðendurnir ættu að hvetja stuðningsmenn sína til að kjósa með úthugsuðum hætti (strategískt). Þetta þýðir að ekki er raunveruleg hættá á að hópur kjósenda, jafnvel þótt hann væri vel skipulagður og agaður, gæti misnotað forgangsröðunarkerfið með óeðlilegum hætti.

Önnur afleiðing þessa er að reiknifræðilega er erfitt að finna dæmi um hvernig aukið fylgi hefði getað skaðað frambjóðanda, jafnvel þegar úrslit liggja fyrir. Af þeim ástæðum er ekki líklegt að umræða um þennan ókost kerfisins yrði hávær enda munu þau tilfelli þar sem reynt hefur á hann líklegast vera afar sjaldgæf og þá verulega langsótt og byggjast á flóknum útreikningum og tilfærslum atkvæða, nema um sé að ræða einföld tilbúin dæmi.

Hér hefur verið rætt um ágalla á forgangsröðunaraðferðinni sem verða aldrei allir umflúnir við uppgjör á röðunartölum kjósenda eins og fyrr segir. Því má spyrja hvort ekki sé skyn-

<sup>10</sup> Patrick Bradley, „STV and Monotonicity – Revisited“, *Representation* (1995) 33:48–50.

<sup>11</sup> Crispin Allard, „Lack of Monotonicity: A Hands-On Assessment“, *Representation* (1995) 33:46–47.

<sup>12</sup> Sjá vefsíðu landskjörstjórnar, [www.landskjoer.is](http://www.landskjoer.is), sjá frásögnina „Stjórnlagadómstóll Þýskalands segir lög um kosningar til Sambandsþingsins brjóta í bág við stjórnarskrá“.

<sup>13</sup> John J. Bartholdi III og James B. Orlin: „Single Transferable Vote Resists Strategic Voting“, *Social Choice and Welfare* (1991) 8:341–354.

samlegra að þrengja valmöguleika kjósenda og leyfa þeim að merkja einvörðungu með kross-um við einn eða fleiri frambjóðendur en raða þeim ekki.<sup>14</sup> Sú aðferð hefur kosti og galla eins og öll mannanna verk í kosningafræðum sem ekki er tóm til að fara út í hér. Alla vega væri vald kjósenda þrengt mjög með því að falla frá röðun.

### Fylgiskjal VIII.

*Fjármálaráðuneyti,  
fjárlagaskrifstofa:*

#### **Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til Alþingis, nr. 24/2000, með síðari breytingum.**

Meginmarkmið með frumvarpinu er að tekið verði upp persónukjör í kosningum til Alþingis. Frumvarpið er lagt fram samhliða frumvarpi sem miðar að sama marki um breytingar á lögum um kosningar til sveitarstjórna. Samkvæmt frumvarpinu skulu efstu sæti framboðslista í kosningum til Alþingis skipuð frambjóðendum sem boðnir eru fram til persónukjörs og skal tala þeirra vera jöfn tölu þingsæta í kjördæminu. Þessi hluti listans nefnist persónukjörshluti og skal yfirkjörstjórn hluta til um röð frambjóðenda á listanum. Neðri hluta listans skipa frambjóðendur sem boðnir eru fram með hefðbundnum röðuðum hætti. Kjósandi skal merkja við listabókstaf þess framboðs sem hann vill kjósa og getur auk þess raðað frambjóðendum í persónukjörshluta listans í sæti eftir því sem hann vill.

Ætla má að áhrif frumvarpsins á kostnað ríkissjóðs komi fram í auknum kostnaði við talningu atkvæða. Árið 2006 var gerð breyting á kosningalögunum sem kvað á um að ríkissjóður skyldi framvegis greiða kostnað sem sveitarsjóðir höfðu fram til þess borið. Þar er um að ræða kostnað vegna starfa undirkjörstjórna og kjörstjórna, fyrir húsnæði til kjörfunda o.fl. Fyrirkomulagið er með þeim hætti að ríkissjóður greiðir sveitarstjórnum ákveðna fjárhæð fyrir hvern mann á kjörskrá og ákveðna fjárhæð fyrir hvern kjörstað en sveitarstjórnir annast um framkvæmd kosninganna eins og verið hefur, þar á meðal að greiða þóknanir til starfsfólks kjörstjórnar, útvega húsnæði og aðstöðu og þess háttar. Við alþingiskosningar í vor nam þessi þáttur í kostnaði ríkissjóðs við kosningarnar tæplega 160 m.kr.

Verði frumvarpið að lögum er talið nauðsynlegt að láta semja tölvuforrit til nota við talningu atkvæða til þess að finna út hvaða frambjóðendur til persónukjörs hafa náð kosningu og í hvaða röð. Áætlað er að stofnkostnaður við gerð slíks forrits til varanlegra nota geti verið um 5 m.kr. Gert er ráð fyrir að forritið muni bæði nýtast við talningu atkvæða í alþingiskosningum og sveitarstjórnarkosningum. Aukinn kostnaður við atkvæðatalninguna hverju sinni ræðst fyrst og fremst af því í hve miklum mæli kjósendur koma til með að raða frambjóðendum sem í boði eru til persónukjörs því sérstaklega þarf að meðhöndla þá kjörseðla sem kjósandi hefur raðað frambjóðendum á. Ekki er þó talið að um verulegan kost-

<sup>14</sup> Þetta var tillaga Vilmundar Gylfasonar í frumvarpi sem hann lagði fram veturinn 1982–83; sjá <http://www.althingi.is/alttext/105/s/pdf/0348.pdf>. Hugmyndin var liður í því að leyfa um leið val þvert á lista. Í því skyni kann að vera nauðsynlegt að hverfa frá röðun og viðhafa einvörðungu jafnrétttháar krossamerkingar. Enn skal vísað á umfjöllun um þennan vanda á vefsíðunni [www.landskjör.is](http://www.landskjör.is), sjá pistilinn „Um persónukjör“.

aðarauka verði að ræða. Í nýliðnum alþingiskosningum var um 15% atkvæðaseðla breytt með útstrikun eða breytingu á nafnaröð. Oftast var gerð ein breyting á seðli og er áætlað að sérstakur kostnaður við talningu þeirra hafi verið um 1,2 m.kr. Kostnaður við talningu atkvæðaseðla sem kjósendur hafa raðað frambjóðendum á eykst þó ekki í réttu hlutfalli við fjölda merkinga sem færðar hafa verið inn á seðil. Má sem dæmi nefna að ef 50% kjósenda, um 100 þúsund manns, taka þátt í persónukjöri með því að merkja við frambjóðendur og hver þeirra raðar að meðaltali þremur frambjóðendum í sæti, þá er áætlað að sérstakur kostnaður við talningu þessara atkvæða geti orðið um 6 m.kr., eða um 5 m.kr. hærri en kostnaður við breytta seðla var í vor. Samkvæmt því er gert ráð fyrir að áhrif frumvarpsins á kostnað ríkissjóðs verði óveruleg.