

Frumvarp til laga

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

(Lagt fyrir Alþingi á 137. löggjafarþingi 2009.)

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 og í hvaða röð þeir skulu vera, sbr. 31. gr.

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.

5. gr.

Við 43. gr. laganna bætist ný málsgrein sem 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.

Í stað 2. og 3. mgr. 82. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar sem 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.

Útstrikun á nafni hefur enga merkingu.

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.

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 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 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 fyrri 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 lista*: Finnist enginn frambjóðandi 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. Atkvæði þessa frambjóðanda skulu síðan færð 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 næstir standa 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. Almennar athugasemdir við frumvörpin tvö eru samhljóða og jafnframt athugasemdir við einstakar greinar þeirra með frávikum sem nauðsynlegar eru vegna efnisins.

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

Athöfn kjósandans felst í því að auk þess að merkja við þann listabókstaf sem hann kýs setur hann tölustafinn 1 fyrir framan nafn þess frambjóðanda á listanum sem hann vill helst að nái kjöri, 2 fyrir framan nafn þess frambjóðanda sem hann leggur áherslu á að nái 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 umframmagni atkvæða sem til þarf til að tryggja honum sæti á þingi eða í sveitarstjórn. Kjósandi setur síðan tölustafinn 3 fyrir framan nafn þess frambjóðanda sem hann vill því næst að komi til álita o.s.frv.

Fullyrða má að engin þekkt aðferð við persónukjör nái með eins afgerandi hætti að endurspegla vilja kjósenda til þess hvaða frambjóðendur þess lista sem þeir kjósa skuli ná kjöri og hverjir skuli vera varamenn þeirra. Er uppgjörsaðferðin það fullkomin að segja má að nær hvert einasta atkvæði hafi 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 telst atkvæðið listanum til tekna óskipt við úthlutun þingsæta og sveitarstjórnarfulltrúa til listans í réttu hlutfalli við úrslit kosninganna. 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 einn af hornsteinum 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 þeirra 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 flokksræði eða möguleikum flokkanna til þess að ákveða sjálfir 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 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 stjórnmalafræðingur, Pawel Bartoszek stærðfræðingur, Þorkell Helgason stærðfræðingur, sem falin var yfirumsjón með gerð frumvarpanna, Bryndís Helgadóttir og Hjalti Zóphóniasson 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.

Saga persónukjörs á Íslandi.

Rétt þykir að gera nokkra grein fyrir því hvernig breytingar á kosningalöggjöfinni 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 í 5. sætið. Hannes Hafstein, sem var efstur á lista heimastjórnarmanna, sótti ekki þingfundir frá 1918 en fyrsti varamaður, Sigurjón Friðjónsson, kom í hans stað. 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 2007 voru komnar til framkvæmda breytingar samkvæmt lögum nr. 24/2000, um kosningar til Alþingis, sem höfðu í för með sér að áhrif af útsrikunum og öðrum breytingum á röð frambjóðenda jukust. Í tveimur kjördæmum færðist sinn hvor frambjóðandinn niður um eitt sæti vegna slíkra breytinga, en þeir hlutu þó báðir kosningu til Alþingis. Um þetta má sjá nánar í Hagtíðindum, 1. hefti 2008, útgefnu af Hagstofu Íslands, svo og á vefsíðu landskjörstjórnar, landskjör.is.

Sagan endurtók sig í nýliðnum þingkosningum vorið 2009. Það var mun meira um breytingar en um langa hríð, ef ekki nokkurn tímann. Aftur færðust tveir frambjóðendur niður um sæti, en misstu þó ekki þingsæti af þeim sökum.

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. Hefur aðferðin verið 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 fyrirbærið: *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 og við breytingar á atkvæðaseðlum bæði í þing- og sveitarstjórnarkosningum, nema hvað útsrikanir eru úr sögunni. 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 nái kjöri, síðan setur hann töluna 2 við þann frambjóðanda sem hann leggur því næst áherslu á að nái 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 lítið 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 kjósendinn styður mann sem nýtur mikils fylgis. Er hann þá að kasta atkvæði sínu á glæ með því að taka þátt í kjöri manns sem á hvort sem er tryggt sæti? Einmitt þetta er galli á ýmsum öðrum aðferðum við persónukjör, t.d. aðferðum þar sem kjósendinn 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, umframmatkvæðin, 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 eða sveitarstjórnarfulltrúasætum listans í viðkomandi kjördæmi eða 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 frambjóðandi sem enn er eftir að úthluta 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 þá færð til þeirra frambjóðenda sem þeir völdu að öðru vali og nú aðgætt á ný hvort einhver hafi við við þetta náð upp í sætishluta o.s.frv.

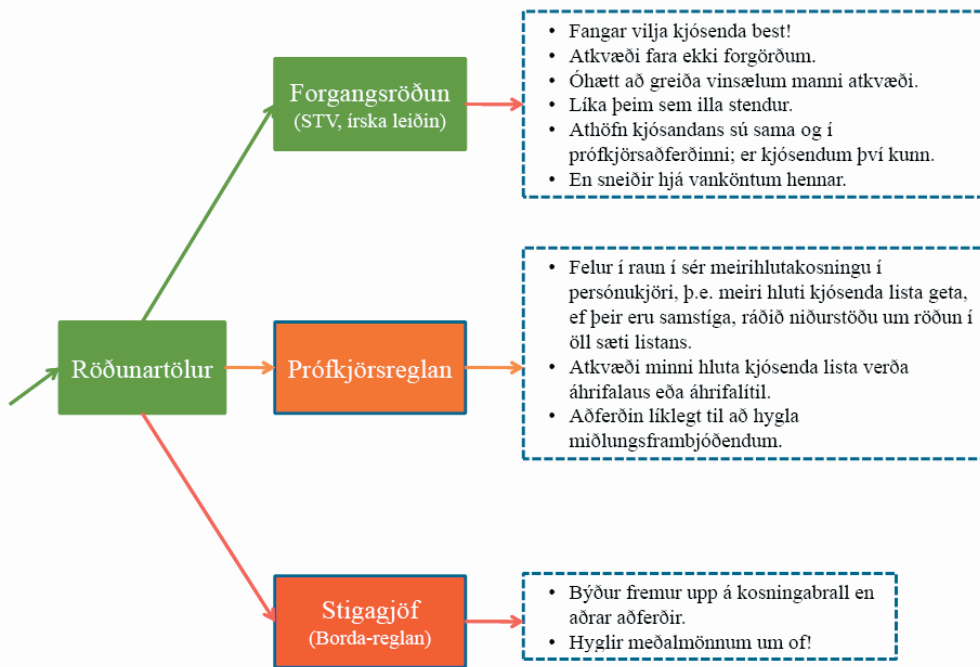
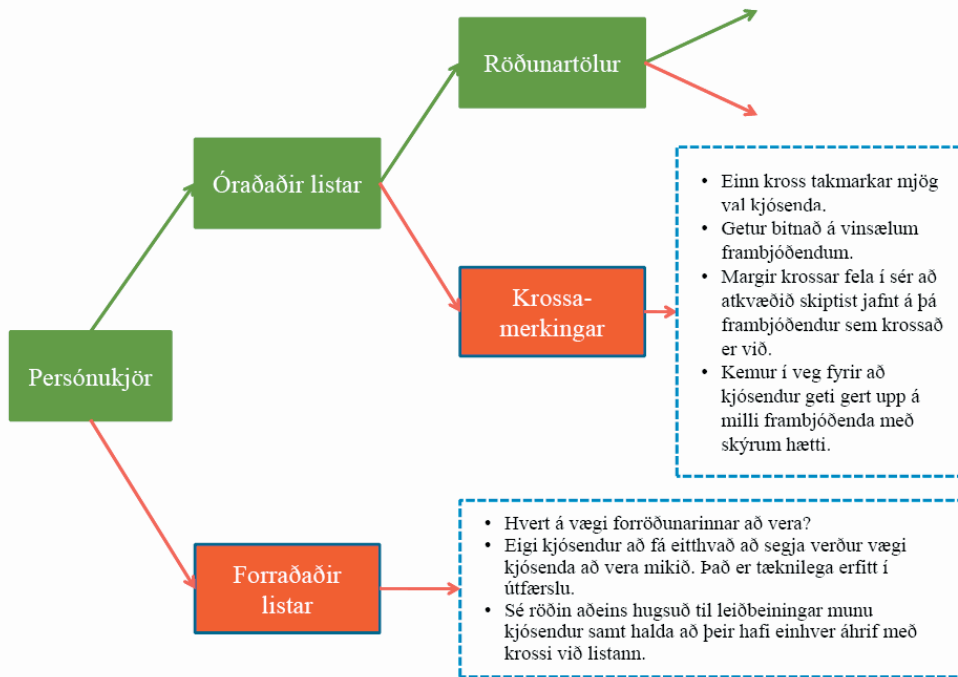
Enda þótt athöfn kjósenda, þ.e. röðun frambjóðenda með tölustöfum, sé einföld og auðskilin er uppgjörsaðferðin flóknari. Stafar það af því mikilsverða markmiði aðferðarinnar að persónukjórið nái að endurspeglar vilja kjósenda eins vel og mögulegt er en fullyrða má eins og áður segir að engin önnur aðferð við persónukjör nái því markmiði jafn vel 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 níttjándu öld, en var líka uppgötvuð af Dananum Carl Andræ um miðja þá öld og beitt í kosningum þar.

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 forgangsráða án tillits til lista. Álitamál er hins vegar hvort slíkt fyrirkomulag rúmist innan stjórnarskrárinnar að óbreyttu. 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.



Sums staðar er gengið enn lengra, t.d. á Írlandi. Frambjóðendur standa þá ekki á listum heldur bjóða sig fram sem einstaklingar. Víðast hvar er frambjóðendum 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.

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 af því að ætlunin var að láta lögin 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. Þessi rök eiga ekki við nú.
- Samkvæmt frumvarpinu frá síðasta þingi átti að gera röðun kjósenda upp með prófkjörsaðferðinni. Rökkin fyrir því voru aftur þau að stíga sem styst skref í ljósi þess að ætlunin var að beita aðferðinni í þá komandi kosningu. 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 lykilhlutverkum í frjálsum og þróuðum lýðræðisríkjum samtímans. Ganga má út frá að hlutverk þeirra séu svo mikilvæg að þeir séu óhjákvæmilegur hluti lýðræðisfyrirkomulags. Stjórnmalaflokkar móta valkosti um stjórn ríkja og smærri eininga innan þeirra sem kjósendur taka afstöðu til í kosningum. Án stjórnmalaflokka væru litlar líkur á því að val kjósenda gæti mótað skýra leiðsögn um það hver stjórnin og stjórnarstefnan ætti að vera. Auk þess eru stjórnmalaflokkar einn helsti vettvangurinn fyrir stjórnmalabátttöku almennings og þar fá flestir 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 miða að því að skapa meiri hluta á fulltrúasamkundum, jafnvel þar sem hreinum meiri hluta er ekki til að dreifa meðal kjósenda, og eru því oft gagnrýnd fyrir að endurspeglar ekki vel óskir kjósenda. Hlutfallskerfi miða hins vegar að því að endurspeglar óskir kjósenda í kosningum og skapa sem besta samsvörun á milli atkvæðahlutfalls og fulltrúafjölda á löggjafarsamkomum ríkja og í sveitarstjórnnum. Hlutfallskerfi leiðir oft til þess að enginn einn aðili hlýtur meiri hluta í kosningum, sem þýðir að stjórnir geta verið minnihlutastjórnir, samsteypustjórnir 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 einatt einnig alfarið flokkanna því þeir bæði velja fólk inn á listana og stýra í hvaða röð það kemur til álita við úthlutun þingsæta.

Persónukjör er það kallað þegar kjósendur geta valið milli einstakra frambjóðenda í almennum kosningum án þess að flytja atkvæði sitt í heild frá einum flokki til annars. 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 nítjándu 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 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 öldungadeildar ástralska þingsins, enn fremur á Norður-Írlandi og 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 persónulegt og hitt flokkslegt).

Líta má á persónukjör sem hluta af því aðhaldi sem stjórnmalaflokkar 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. Aukinn áhuga á persónukjöri í ýmsum löndum má einnig líta á 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 þátttökustofnanir lýðræðisríkja hafa þeir átt í vaxandi vandræðum í flestum ríkjum 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 mjög útbreiðslu prófkjara og gerir litlar kröfur til féлага um starf eða greiðslu félagsgjalda.

Annað veikleikamerki hefðbundinnar stjórnmalapátttöku í mörgum nálægum ríkjum er dvínandi kosningapátttaka. Lítil kosningapátttaka veikir lýðræðislegt lögmæti kjörinna fulltrúa og er almennt talin óæskileg ef áhersla er lögð á að niðurstöður kosninga endurspegli óskir sem flestra kjósenda. Dvínandi kosningapátttaka er hins vegar ekki endilega merki um minni pólitíska virkni almennings því á sama tíma hefur þátttaka aukist í ýmsum öðrum þátttökuformum bæði í nærsamfélaginu og á landsvísu. Pólitískur áhugi hefur heldur ekki minnkad, þannig að nærtækt er að álykta sem svo að aðdráttarafl hefðbundinnar stjórnmalapátttöku hafi dvínað samanborið við margháttða annars konar þátttöku. Við dvínandi kosningapátttöku 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 kosningapátttaka verið fremur mikil þótt hún hafi látið nokkuð á sjá í sveitarstjórnarkosningunum 2006 og alþingiskosningum 2007. Hún jókst hins vegar lítilllega í þingkosningunum 2009 en ef til vill ekki eins mikið og vænta mátti eftir mikinn ólguvetur

í íslenskum stjórnámálum. Kannanir benda til að ýmsar af meginstofnunum íslenska fulltrúa- lýðræðisins, 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 stjórnmalaflokkunum. 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 kosningalögum 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. 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. dæmið í fylgiskjali II.

Persónukjör í nálægum ríkjum.

Finnski stjórnmalafraeðingurinn Lauri Karvonen skiptir kosningakerfum í sex flokka, þar sem segja má að persónukjör gegni nokkru hlutverki í þeim fyrstu þremur og þeim síðasta. Ef til vill má segja að sterkustu útgáfu persónukjörs sé að finna þar sem atkvæði geta skipst á einstaklinga frá ólíkum flokkum (svo sem í írska kerfinu með forgangsröðunaraðferðinni). Í öðru lagi eru til kerfi sem tengja saman flokkslista og sterka útgáfu persónukjörs, þannig að allir þingmenn eru kosnir persónukosningu. Í þriðja lagi má finna veika útgáfu persónukjörs þar sem flokksgefin röð á lista eða hliðstæð atriði takmarka áhrif persónukjörs. Auk þessara þriggja tegunda kosningakerfa má finna annars konar kerfi, 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 með eftirfarandi hætti og er þá aðeins horft til þingkosninga:

- A. *Velja má þvert á lista:* Írland, Japan fram til 1995, Malta, Mauritius og Vanuatu.
- B. *Sterk útgáfa persónukjörs:* Chile, Eistland, Finnland, Grikkland, Ítalía til 1993, Kýpur, Liechtenstein, Lúxemborg, Pólland, San Marínó og Sviss.
- C. *Veik útgáfa persónukjörs:* 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 Grenadine-eyjar, 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 2004. „Preferential Voting: Incidence and Effects“ *International Political Science Review*, 25:2, 207–8.)

Álitamál er hvar flokka eigi íslenska kosningakerfið en samkvæmt þeim lögum sem tóku gildi 2000 lendir það á milli C- og D-flokks.

Flokkun þessi er einskorðuð við almenna deild eða neðri deild þar sem þing eru deilda-skipt. Persónukjör þar sem flokkslistar eru í boði er fyrst og fremst evrópskt fyrirbæri, þótt slíkt fyrirkomulag finnst einnig í Chile. Á Norðurlöndunum er Finnland dæmi um ríki með sterka útgáfu persónukjörs, Danmörk og Svíþjóð með veika útgáfu en Noregur og að sumra mati Ísland eru dæmi um ríki með lokaða flokkslista.

Verður nú gerð nánari grein fyrir fyrirkomulagi persónukjörs við þingkosningar á Norðurlöndunum og á Írlandi.

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 14 frambjóðendur eða (ef fleiri þingsæti eru í kjördæmi) jafnmargir og þingsæti kjördæmisins eru. Kjósendur velja einn frambjóðanda af lista flokks sem jafnframt gildir sem flokksatkvæði við talningu.

Úthlutun þingsæta milli frambjóðenda hvers flokks eða kosningabandalags hvort sem er í kjördæmi eða í sveitarstjórn byggist á persónulegum atkvæðum þeirra. Frambjóðendum er raðað eftir því hversu mörg persónuleg atkvæði þeir hafa fengið.

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 en 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 (og reyndar einnig 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 en einnig er á kjörseðlinum 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 útstríkanir eða að bæta

við nöfnum) eru ekki leyfðar. Með því að merkja við nafn frambjóðanda gefa kjósendur til kynna stuðning sinn við hann.

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 kosningar eru í einum og sama lagabálki.

Þingsætum er fyrst úthlutað til þeirra frambjóðenda sem komast yfir þessi mörk og er farið eftir tölu persónuatkvæða. Þeim þingsætum sem eftir eru er úthlutað eftir röð frambjóðenda á listanum sjálfum.

Í kosningunum til Ríkisþingsins 1998 nýttu 30% kjósenda sér möguleikann til persónukjörs 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 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. 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 og eins 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 kjósandans 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. Þeir ná kjöri í sæti hvers flokks í hverju kjördæmi sem hafa hlotið flest persónulegu atkvæðanna. 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 flokksatkvæðin í nærkjördæminu. Krossafjöldinn 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. Fá einhverjir þeirra nægilegar slíkar persónumerkingar sem duga fyrir einu af sætum flokksins á grundvelli svokallaðs Droops-hlutar (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 flokksuppstillingu 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. 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. Listar eru þar raðaðir og á þeim þurfa að vera að lágmarki sjö frambjóðendur og að hámarki jafnmargir 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. Utstrikanir eru ekki leyfðar. Flokkar eða hópar sem bjóða fram geta ákveðið að gefa efstu frambjóðendum á viðkomandi lista atkvæðaálag til þess að tryggja eins og mögulegt er að þeir haldi sætum sínum á listanum.

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 feitletuð á kjörseðlinum.

Að auki geta kjósendur veitt frambjóðendum á öðrum listum persónuleg atkvæði með því að rita nöfn þeirra neðst á atkvæðaseðilinn. Heimilt er að veita allt að fjórðungi fulltrúafjölda í sveitarstjórn persónuleg atkvæði 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 aðra 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*. Þar og annars staðar í engilsaxneskum löndum þar sem kerfinu er beitt hefur það tvíþættan tilgang. Annars vegar er það persónukjör og 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 stuðlar að því að nokkuð gott samræmi er á milli atkvæðahlutfalls 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 frambjóðendum en merkja aldrei við lista. Lesa verður alla umfjöllun um hina írsku fyrirmynd með þennan tvíþætta tilgang hennar í huga.

Ólíkt einföldum meiri hluta í einmenningskjördæmum, sem er helsti valkosturinn í við þingskosningar í hinum enskumælandi heimi, leiðir írsku leiðin ekki til þess að mikill fjöldi atkvæða fellur niður dauður í þeim skilningi að engin þingsæti fást fyrir þau. 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. Viða þar sem hvatt er til forgangsröðunaraðferðarinnar er það gert til að brjótast út úr meirihlutakosningu, einmenningskjördæmum og þar með tveggja flokka kerfi.

Því verður að halda því vel til haga 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 yrðu 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.

Írsku kosningakerfið er umdeilt en hefur samt staðist tvær tilraunir til að afnema það í þjóðaratkvæðagreiðslu. Gagnrýnin beinist þó að jafnaði ekki að forgangsröðunaraðferðinni sem slíkri heldur fremur að því að hlutfallskosningar væru til boga og að *Westminster*-kerfið, einmenningskjördæmi og tveggja flokka kerfi, væri betra. Þjóðaratkvæðagreiðslurnar á Írlandi um afnám kerfisins snerust því fyrst og fremst um það hvort taka ætti aftur upp *Westminster*-kerfið. Forgangsröðunaraðferðin við persónukjör er þó, líkt og allar aðferðir við persónukjör, gagnrýnt fyrir að ýta undir persónustjórnsmál 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 frambjóðenda þannig að röðunin hafi merkingu. Á Írlandi eru kjördæmi með á bilinu 3–5 þingsæti. Ef 6 flokkar keppa um 5 þingsæti og bjóða að meðaltali fram 4 frambjóðendur þýðir það að kjósendur geta raðað 24 frambjóðendum. Dæmi af þessum toga er að finna í einu fylgiskjalanna sem birt eru með frumvörpunum.

Samkvæmt ákvæðum frumvarpanna verður fjöldi frambjóðenda hvers lista í persónukjöri jafn tölu þingsæta í viðkomandi kjördæmi eða sveitarstjórn sem leiðir til þess að vandinn sem hlýst af of breiðu vali kjósanda yrði minni hér á landi en á Írlandi.

Írar nota forgangsroðunarkerfið alfarið við kosningar hvort sem það er til þjóðþings, til Evrópuþingsins, við sveitarstjórnarkosningar eða forsetakosningar enda er einn heildarlaga-bálkur um kosningar þar á landi.

Áhrif persónukjörs.

Áhrif persónukjörs ráðast mikið af því hvers konar útgáfa persónukjörs er viðhöfð. Fyrirliggjandi þekking bendir til að áhrifin séu ekki einföld 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-málaflökkum og rannsóknir styðja þá niðurstöðu. Þar sem kjósendur velja milli frambjóð-enda fyrir sama flokk í kosningum verður til samkeppni milli frambjóðendanna innbyrðis á sama tíma og þeir eiga í samkeppni við aðra flokka. Þar sem persónukjör er ekkert eiga stjórn-málaflökkar auðveldara um vik að beita einstaka fulltrúa flokksaga. Þar sem kjósendur raða 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 Norður-löndum.

Rannsóknir benda einnig til þess að flóknara geti verið að halda utan um fjármál stjórn-málastarfsemi þar sem persónukjör er viðhaft en annars staðar. Þar sem einstaklingar gegna miklu hlutverki í kosningum eru fjármál flóknari og reglur ítarlegri en þar sem flokkslistar eru ráðandi. Nauðsynlegt kann því að reynast að laga reglur um fjármál stjórn-málastarfsemi að þeirri staðreynd að einstaklingar af sama lista eru í innbyrðis samkeppni þar sem persónukjör er viðhaft verði frumvörpin að lögum. Á Íslandi hafa nýlega verið settar reglur um fjármál stjórn-málastarfsemi 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 persónukjörs.

Umdeilt er hvaða áhrif persónukjör hefur á kynjahlutföll í stjórn-málum. Persónukjör gerir hugmyndina um fléttulista flókna í framkvæmd og ef persónukjör fer fram af óróðuðum listum eru fléttulistar í raun útilokaðir þótt stjórn-málaflökkarnir geti auðveldlega gætt þess að tala frambjóðenda til persónukjörs 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 persónukjöri og því geti aðferðin haft neikvæðar afleiðingar fyrir jöfnuð í kynja-hlutföllum meðal kjörinna fulltrúa. Í nýrri rannsóknnum 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.

Síðast en ekki síst er það allmikið rætt í rannsóknum hvort persónukjör hygli sitjandi þingmönnum eða stuðli að hraðari endurnýjun þinga en annars konar kosningafyrirkomulag. Ekkert einfalt samband er milli persónukjörs sem slíks og endurnýjunar. Sitjandi þingmenn hafa alls staðar verulegt forskot fram yfir frambjóðendur sem ekki sitja á þingi. 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. 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 írsku 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 að 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, tvo, o.s.frv. eða jafn marga og eru í framboði til persónukjörs. Samkvæmt frumvörpunum er lögð á það áhersla að svo fremi sem vilji kjósenda sé skýr og túlkalegur verði forgangsröðun hans í persónukjörinu talin gild. Þá ber einnig að hafa í huga að þótt forgangsröðun kjósenda sé ógild af einhverjum ástæðum þá leiðir það ekki til þess að atkvæðið sem greitt er listanum sé ógilt ef vilji kjósenda í þeim efnum er skýr.

Kosningarathöfn af þessu tagi ætti ekki að gera meiri kröfur til kjósenda en þekktist í ýmsum nálægum löndum enda þekkt hér bæði úr prófkjörum og við umröðun á atkvæðaseðl-

um í nógildandi 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. Reynsla Íslendinga í því efni er reyndar nærtækt dæmi, því kosningakerfi hér hefur oft stuðst við flóknar úthlutunaraðferðir, sem ætla má að afar fáir kjósendur hafi haft góða innsýn í.

Annað atriði í útfærslu persónukjörs er hvort byggja eigi á fyrirframröðun flokks eða ekki. Fyrirframröðun flokks gildir til dæmis í nógildandi ákvæðum um persónukjör á Íslandi og í Svíþjóð. Hins vegar raða flokkar ekki upp í Finnlandi eða á Írlandi. 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 lista flokks) nokkuð handahófskennd og sama má segja um nógildandi 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 ofar 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 sem lagt var fram á síðasta þingi. Var þá sótt í fyrirmynd Dana. Líklegt virðist að vísu 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 ógildingum atkvæða.

Ýmsar breytingar á kosningalögum.

Með frumvörpum þessum er fyrst og fremst lagt til að innleitt verði persónukjör innan lista með forgangs röðunaraðferð. Ekki er ætlunin að leggja til frekari breytingar á lögum en nauðsyn krefur enda þótt 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 við breytingar á framboðslistum frá upphafi. Lagfæring á þessu bíður heildarendurskoðunar kosningalaga.

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

Annars vegar þarf að breyta kröfum um fjölda frambjóðenda á framboðslista 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 sama fyrirkomulag og nú er í lögum um kosningar til sveitarstjórna. Þessi breyting er strangt til tekið ekki nauðsynleg til að persónukjör það sem lagt er til geti farið fram en ætti að auðveld framboðum að samlaga sig 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 sérstökum óskum blindra og sjónskertra verið mætt á þann veg að útbúin eru sérstök blindraspjöld á borði í kjörklefanum, þannig að þeir sem kunna Braille-blindralettrið geta sjálfir og einir sins liðs í kjörklefanum 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, lómunar 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 nú 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 í ferninga fyrir framan nöfn frambjóðenda í persónuvalinu tölustafi frá 1 og upp í allt að 12. Í frumvarpinu er komið til móts við þarfir þessa hóps með því að kjósendur í þessari stöðu geti haft með sér aðstoðarmann að eigi 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 verði einnig nálægur þegar kjörseðillinn er fylltur út, svo að tryggt sé að engin brögð séu í tafla og þannig verði séð til þess 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 aðstoðar mann að eigin vali þegar hann greiðir atkvæði utan kjörfundar. Í þessum tilvikum þykir 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. Áður 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. Í þessu skyni verði heimilað, þar sem nauðsyn krefur og að ósk kjósanda, að hann njóti aðstoðar einstaklinga að eigin vali við að greiða atkvæði.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Hér eru tvönn konar efnisbreytingar frá gildandi lögum. Annars vegar er kveðið 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 viðhafa persónukjör, þ.e. að raða frambjóðendum. Jafnframt er með þessu orðið við ábendingum um að æskilegt sé að viðhalda sérstökum „heiðursætum“, þ.e. sætum sem geta ekki leitt til þingsætis.

Hin efnisbreytingin er sú að lagt er til 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. Ástæða

Þessarar breytingar er sú að það getur reynst nýjum framboðum 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 síðar nefndu má þá sleppa.

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 þessir tveir hópar frambjóðenda skuli vel aðgreindir.

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 frambjóðenda á kjörseðlum og kveðið er á um varðandi auglýsingu, sbr. það sem segir um 6. gr.

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 kýs. Þessi kosningarathöfn er þekkt bæði úr gildandi kosningalögum jafnt til Alþingis sem sveitarstjórna auk þess að vera meginreglan í prófkjörum hérlendis.

Merking tölusetningarinnar er þó nýmæli. Röðunin lýsir því í hvaða forgangsröð kjósandinn vill að atkvæði hans nýtist í persónukjöri. Tölustafinn 1 skal kjósandinn setja framan við nafn þess sem hann vill helst að nái kjöri, helst 1. sæti en ef ekki það þá það 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.

Er sérstaklega tekið fram í frumvarpinu að útstrikun hafi ekki merkingu og ógildi ekki kjörseðil. Útstrikanir eiga ekki við í því persónukjörsfyrirkomulagi sem lagt er til í frumvarpinu.

Þá er tekið 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 eignum til þeirra sem þátt taka í persónukjöri. Brýnt er að kjósendur verði hvattir til að nýta sér lýðræðislegan rétt sinn til röðunar verði frumvarpið samþykkt.

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 að slíkar merkingar hafi engin áhrif og geri því atkvæði ekki ógilt. Með breytingum á 110. gr. laganna er gengið frá því að horft sé fram hjá slíkum ómarktækum 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 kjósenda 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 atkvæði verði ekki ógilt þótt merkt hafi verið með röðunartölu við nöfn á öðrum listum en þeim sem kjósandi hefur kosið eða merkt 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 kjósandinn 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 óraðaðir. Felur ákvæðið því ekki í sér efnisbreytingu frá núverandi lagaframkvæmd.

Um 15. gr.

Í ákvæðinu er hnykkt 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 stafliðum 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 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 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 kjóсандinn 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 tölusetur að 1. vali, telst atkvæðið ekki lengur til persónulegra atkvæða.

Í 3. tölul. er svonefndur *sætishlutur* skilgreindur. Sætishlutur segir til um það hvaða atkvæðamagni frambjóðandi þarf að ná til að ná kjöri. Við útreikning á sätishlut er beitt svonefndri Droops-aðferð en hún er kennd við átjándu 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 sätishlutarinn sé heiltala. Þá er tölunni 1 bætt við hlutinn eins og honum er hér lýst og broti síðan sleppt. Slíkt kapp á heiltölugildi á rætur að rekja til handtalningar. Gert er ráð fyrir því að talningin verði með rafrænum hætti, verði frumvarpið að lögum. Er 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.

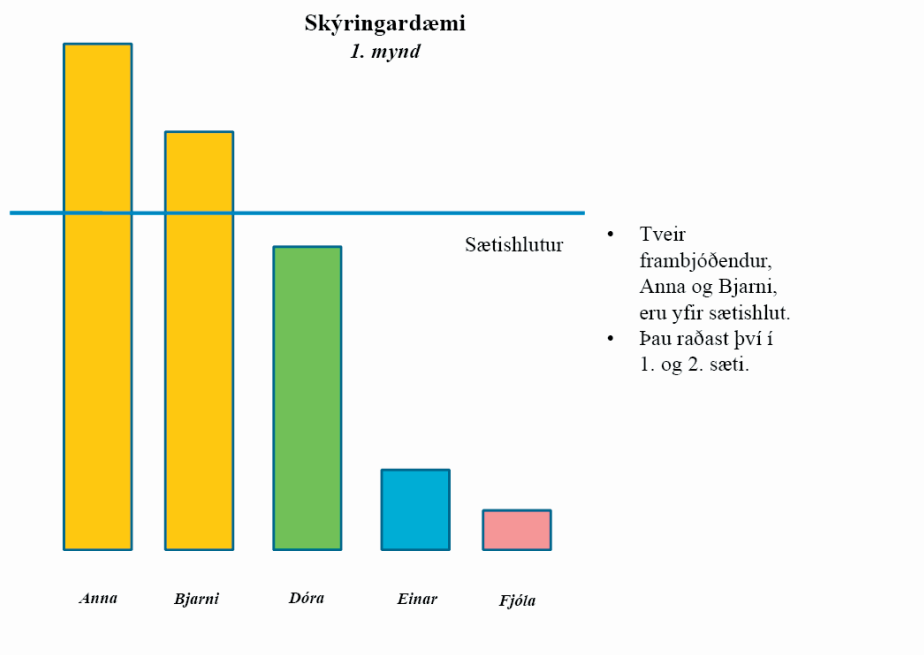
Í 5. tölul. er kveðið á um *röðun í efstu sæti persónukjörshluta listans*. Raðað skal í efstu sætin þeim sem hafa atkvæðagildi jafnt eða hærra en nemur sætishlut listans. Þau atkvæði sem þá eru umfram sætishlut skulu færð til frambjóðanda að næsta vali. Við færslu atkvæða er horft til allra atkvæða í bunka þess frambjóðanda sem nú hefur verið raðað. En vega verður atkvæðin með svokölluðu *færsluhlutfalli*. Það má skýra með einföldu dæmi:

Segjum að sætishlutur sé 2.000 atkvæðagildi 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 sætishlutinn. Nefnarinn er atkvæðagildið óskert.

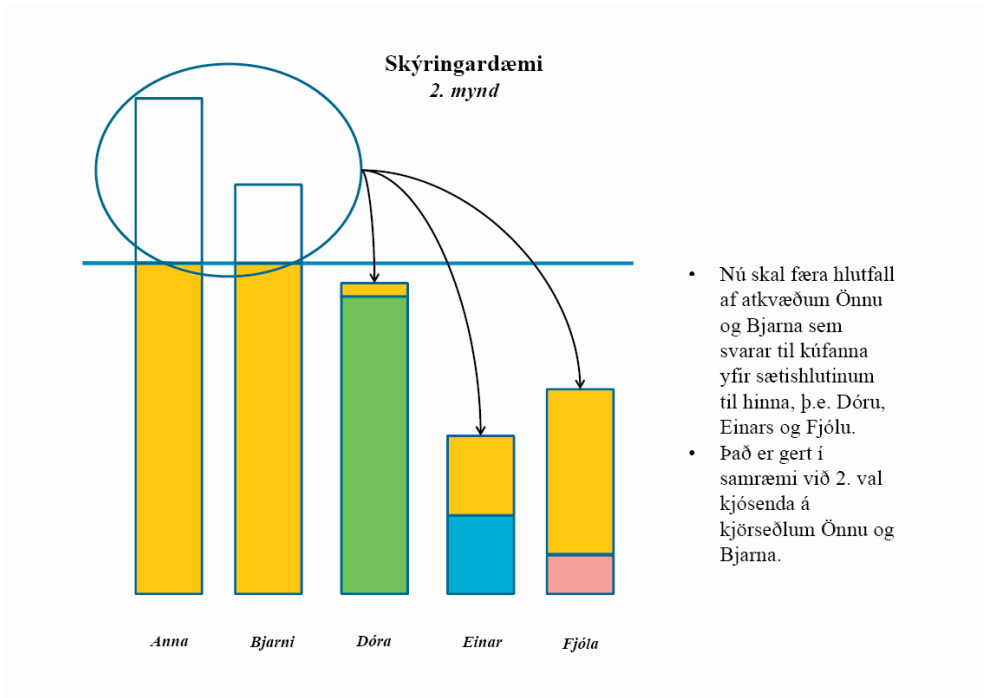
Að færsluhlutfalli reiknuðu má færa hvert atkvæði í þann bunka sem svarar til annars vals, eða þess sem nú er orðið annað val, á atkvæðinu, eftir að atkvæðagildi þess hefur verið margfaldað með færsluhlutfallinu.

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. Taka má eftirfarandi dæmi:

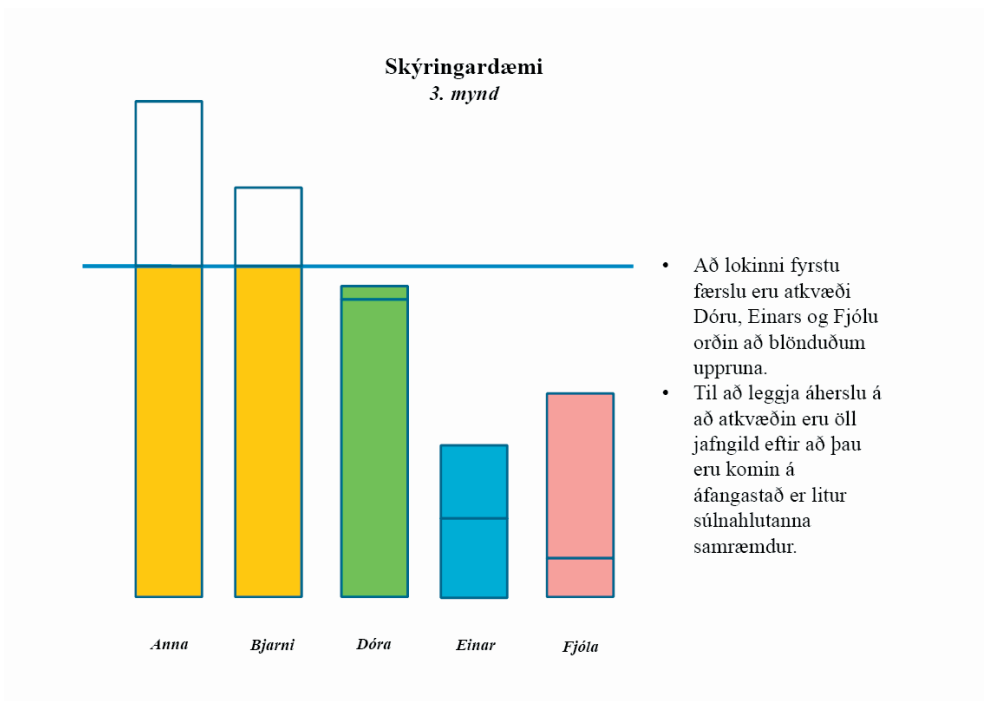
1. mynd sýnir dæmi um atkvæðabunka frambjóðenda sem hér heita Anna, Bjarni, Dóra, Einar og Fjóla. Hæð súlnanna á að samsvara atkvæðagildi þeirra. Lárétta línan sýnir stærð sætishlutarins í þessu dæmi.



Atkvæðagildi Önnu og Bjarna eru yfir sætishlutnum. Anna hreppir efsta sætið á listanum en Bjarni annað sætið. Á 2. mynd er búið að færa umfram atkvæði þeirra til þeirra sem voru að öðru vali á kjörseðlum þess frambjóðanda.



Færðu atkvæðin hafa skipst ójafnt á milli hinna frambjóðendanna enda nær enginn þeirra sætishlut. Nú er ekki lengur gerður greinarmunur á uppruna atkvæða þeirra frambjóðenda sem eftir sitja, sjá 3. mynd.

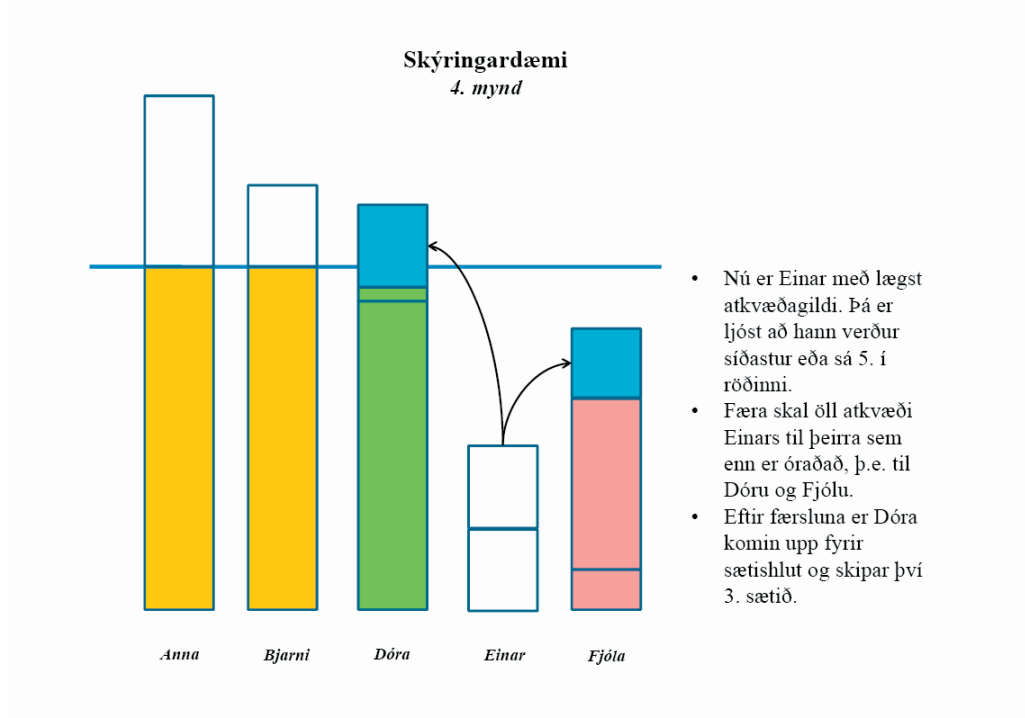


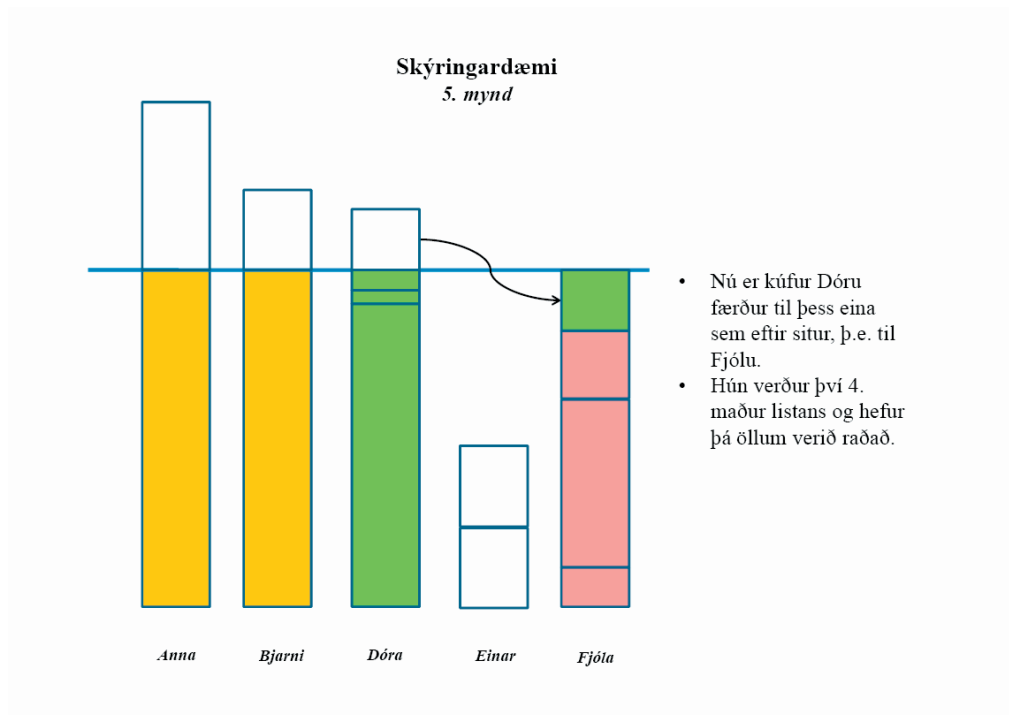
Í 6. tölul. er kveðið á um *röðun í neðstu sæti á persónukjörshluta listans*. Samkvæmt tölulíðnum skal þegar enginn frambjóðandi finnst með atkvæðagildi sem er jafnt eða hærra en sætishlutarinn, sbr. 5. tölul., finna þann frambjóðanda sem hefur lægsta atkvæðagildið jafnt þótt það sé núll að gildi, sbr. 4. tölul. Þessum frambjóðanda skal raðað í neðsta lausa sæti á persónukjörshluta listans, í upphafi í neðsta sæti þess hluta listans. Atkvæði þessa frambjóðanda skulu síðan færð til þeirra frambjóðenda sem raðað hefur verið númer 2 á umræddum kjörseðlum að því marki að kjösendur hafi tilgreint slíka röðunartölu á þeim sama lista og þau nöfn hafi ekki verið afmáð vegna uppfærslu skv. 8. tölul. Þarf þá að skerða atkvæðagildin fyrir færsluna og er færsluhlutfallið 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. Atkvæðagildi hans eru þá öll færð 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 tölulíðnum 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.

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 næstir standa 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. Þetta gerist áður en atkvæði er fært. Segjum að Anna hafi verið númer 1 á kjörseðli og Bjarni númer 2. Nú er Önnu raðað. Við það þokast Bjarni upp í efsta val og atkvæðið færir með skerðingu í samræmi við færsluhlutfall í bunka Bjarna en sem atkvæði að 1. vali.

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

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

Í lokamálsgrein ákvæðisins 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.**

Eftirfarandi mynd sýnir hugmynd að kjörseðli samkvæmt ákvæðum þessa frumvarps.

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 frambjóðanda tölustafi frá 1 og upp í 7.

Ekki er nauðsynlegt að forgangsraða öllum frambjóðendum.
Ekki má gera aðrar breytingar á kjörseðlinum.

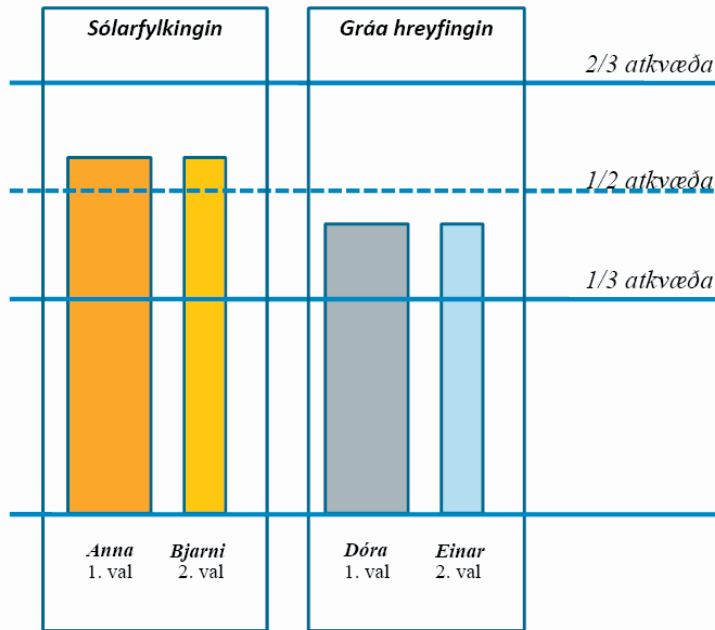
<input type="checkbox"/> C	<input type="checkbox"/> N	<input type="checkbox"/> Q
Listi	Listi áhugamanna um samfélagsmál	Listi
.....	Hjörtur Hámundarson
.....	Njáll Þorgeirsson
.....	Skarphéðinn Njálsson
.....	Bergþóra Skarphéðinsdóttir
.....	Grímur Njálsson
.....	Gunnar Hámundarson
.....	Hallgerður Höskuldsdóttir
	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 gert ráð fyrir að listi fái tvö sæti en fjórir frambjóðendur keppa um sætin. 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.

Prófkjörsaðferð og forgangsröðun við persónukjör
1. mynd

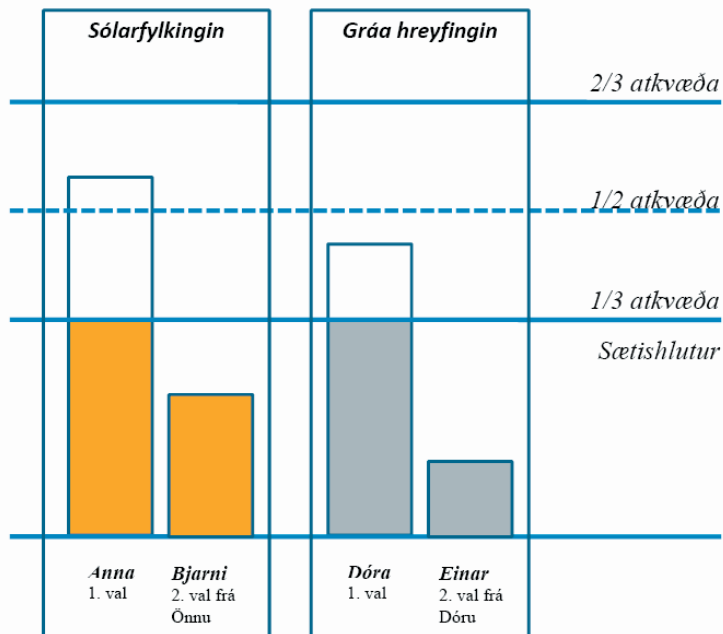


Ef persónukjorið er gert upp með prófkjörsaðferðinni fær Sólarfylkingin bæði aðalsætin. Gráa hreyfingin fær bæði varamannasætin og þarf að hluta um röð í 3. og 4. sæti.

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

Bjarni hefur engin atkvæði að 1. vali en fær sendan kúf frá Önnu, sem verður ígildi 1. 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.

Prófkjörsaðferð og forgangs röðun við persónukjör
2. mynd



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

Forgangs röðunaraðferðin 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 sætishlut (sem lögð er til með frumvörpunum).

Dæmið er viðfeðmara en líklegt er að orðið geti hér á landi verði frumvörpin að lögum. Hér er 18 frambjóðendum raðað 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 raða sem sést af því hve tiltölulega fá atkvæði reynast ekki færanleg.¹

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 vísvitandi hafðar mjög í hófi umfram þær sem fram koma á kjörseðlinum sjálfum. Nokkrir þátttakendur gerðu kjörseðil ógildan eða vafasaman. Eftirfarandi er listi yfir vafaatkvæði. Grænn litur á röðunarreitum sýnir gilda röðun, rauður litur merki sem horft er fram hjá:

Vafaatkvæði við tilraunakosningar í Rangárþingi 15. maí 980							Listaatkvæði	Úrskurður um gildi röðunar	Skýring
Hjörtur	Njáll	Skarphéðinn	Bergþóra	Gunnar	Grimur	Hallgerður			
			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. til og með 4. vali nothæft	Töluna 5 vantar
0	1	2	3	4	5	6	Gilt	1. til og með 6. vali nothæft	Talan 0 er hunsuð
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	X-ið er hunsuð
1	3	2		3			Gilt	Einungis 1. og 2. val nothæft	Talan 3 tvítekin
	3	1		2		5	Gilt	1. til og með 3. vali nothæft	Töluna 4 vantar
4	6	5	3	1	8	2	Gilt	1. til og með 6. vali nothæft	Töluna 7 vantar
1	2	3	7	4	6	6	Gilt	1. til og með 4. vali 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 dugar ekki
	1	2		5	4	3	Ógilt	Röðun í lagi, ógildur seðill	Ógildur seðill, kveðskapur á seðli

¹ Athuga ber að Írar skilgreina sætishlut með lítillga öðrum hætti en lagt er til í frumvörpunum: Tölunni 1 er bætt við sætishlutinn eins og hann er skilgreindur í frumvörpunum og útkoman síðan lækkuð í næstu heiltölu fyrir neðan og er útkoman hinn írski sætishlutur, sem er heiltalan 467 í þessu dæmi.

Að öðru leyti voru greidd 143 gild persónukjörsvæði 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 = persónukjörsvæði / (1 + sæti) = 143/5	28,6

Í töflu 1 er yfirlit um forgangsröðun og færslu umfram- og atkvæða.

Tafla 2 sýnir niðurstöðu talningar samkvæmt hefðbundinni íslenskri prófkjörstalningar- 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.²

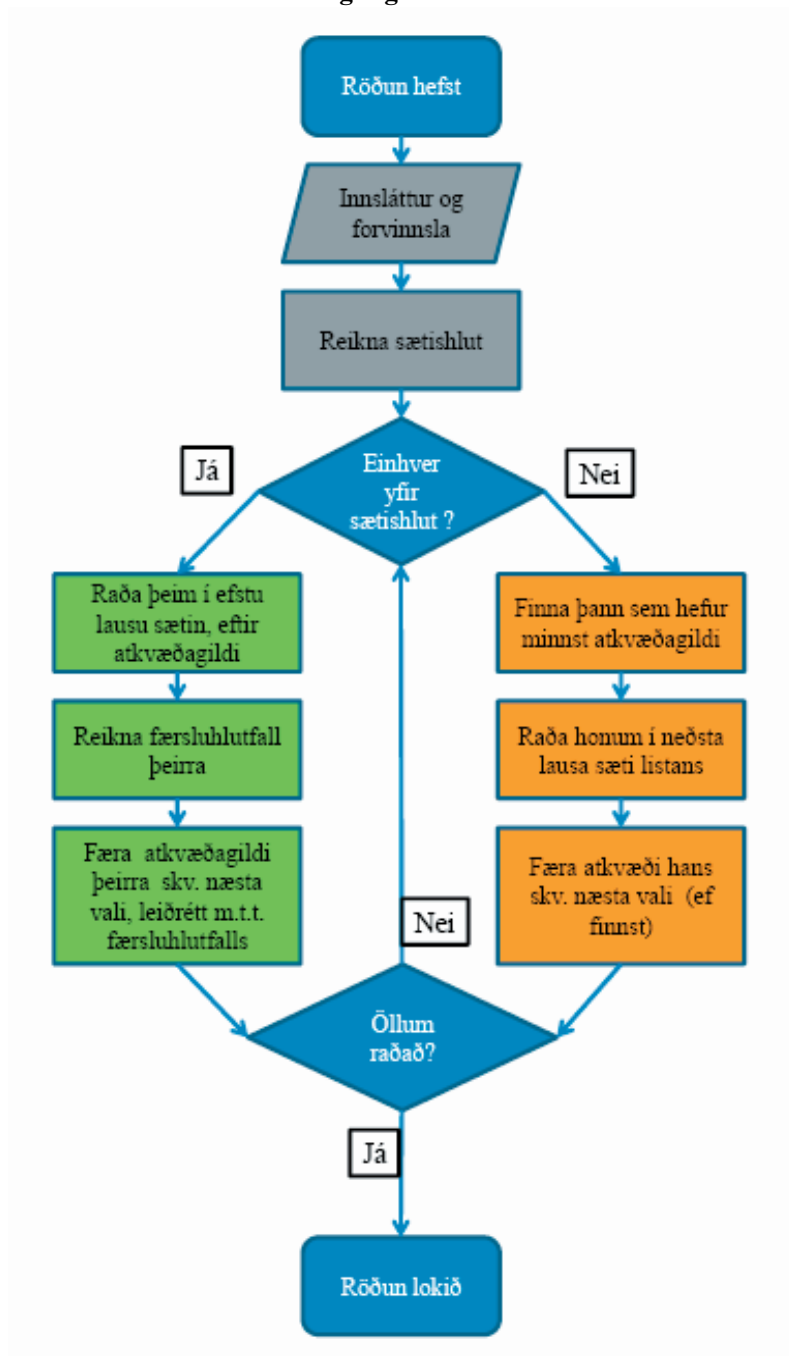
Tafla 1.

	1. lota	Umfram- atkv. Hall- gerðar	2. lota	Grimur 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. eftir færslu	Færð atkvæði	Atkv. eftir færslu	Færð atkvæði	Atkvæði eftir færslu	Færð atkvæði	Atkv. eftir færslu	Færð atkvæði	Atkv. eftir færslu	
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.
Grimur 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.
Ófærarleg 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	

² Það er í grundunarefni 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 er 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 úthlutunarkafli kosningalaga, ekki aðeins til persónukjörshlutans. Að þessu ætti að huga við heildarendurskoðun laga um kosningar.

Fylgiskjal V.

Flæðirit af forgangsröðunaraðferðinni.



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. En það er þriðja tegund almennra kosninga, 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 skýru ljósi á eiginleika aðferðarinnar. Strax skal þó tekið fram að aðferðin, einföld meirihlutakosning, er njörvuð niður í stjórnarskrá. Þar af leiðandi verður forgangsröðunaraðferðin ekki tekin upp í forsetakosningum með einfaldri lagabreytingu.

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 meirihlutakosningu³ 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%

³ Þetta er það hugtak sem oftast virðist notað hérlendis um það þegar sá nær kjöri sem flest fær atkvæði. Hugtakið er þó ekki heppilegt.

<i>2. tafla.</i>		<i>Forsetakosningar 1980.</i>	
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%

<i>3. tafla.</i>		<i>Forsetakosningar 1996.</i>	
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 meirihlutakosning 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 vinsa úr tvo frambjóðendur sem mest fylgi hafa, og síðan er kosið á milli þeirra tveggja í seinni umferðinni. Og þá vinnur sá sem fleiri fær atkvæðin, og þar með hreinan meiri hluta gildra atkvæða.⁴

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 ná að vera í kjöri í þeirri seinni, kunna kjósendur að bíða seinni umferðarinnar.

⁴ 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 efnt til 2. umferðar nema einn frambjóðenda fái a.m.k. 55% atkvæða í þeirri fyrri. Meginreglan er samt sú að efnt er til 2. umferðar, og þá milli hinna tveggja efstu, nema einhver frambjóðandi fái yfir 50% fylgi í fyrri umferðinni.

- 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 í framkvæmd eða stefnt að fyrirkomulagi þar sem segja má að báðar kosningarnar séu sameinaðar í eina. Írar hafa frá því að lýðveldi þeirra var sett stjórnarskrá árið 1937 haft slikt fyrirkomulag.

Fyrirkomulagið byggist í öllum tilvikum á forgangsröðun, þ.e. að kjósendur raða frambjóðendum með raðtölunum 1., 2., 3. o.s.frv.⁵ 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 tveim 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 meirihlutfylgi 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 meirihlutfylgi 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 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 möguleika. Þessi takmarkaða fjölbreytni nægir til að skýra málið.

<i>4. tafla. Skýringardæmi.</i>				
A tkvæði	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>

⁵ Stundum er látið nægja að kjósendur nefni þá tvo efstu. Svo er t.d. gert í borgarstjórakosningum í London.

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 aðeins með 31% fylgi.⁶ 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 tvíþætttrar kosningar.				
Atkvæði	31	29	25	15
1. val	A	B		
2. val	B		B	
3. val				A
4. val		A	A	B

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 skv. forgangsröðunaraðferð.				
Eftir 1. úts trikun				
Atkvæði	31	29	25	15
1. val	A	B	C	
2. val	B	C	B	C
3. val	C			A
4. val		A	A	B
Eftir 2. úts trikun				
Atkvæði	31	29	25	15
1. val	A		C	
2. val		C		C
3. val	C			A
4. val		A	A	

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

⁶ 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 mun 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.

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.

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 1 eða 2 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
Sean T O'Kelly	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
Mary Robins on	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 lægu upplýsingar um annað val kjósenda þeirrar síðarnefndu). Því er eins líklegt að hún hefði einnig náð kjöri í einföldu meirihlutfyrirkomulagi, 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 forgangsroðunar, 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
Mary McAleese	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 5 frambjóðendur. Þá mætti halda að dæma þyrfti 3 frambjóðendur úr leik, en einn í einu; þar með þyrfti að telja saman atkvæðin þrisvar sinnum. En svo er ekki; taka má þessa 3 saman í heilu lagi. Auðvelt er að sýna fram á að slíkt má gera þegar samanlögð atkvæðatala að 1. vali þeirra, sem spyrtil eru saman, er minni en hvers hinna sem eftir sitja.

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.

*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 verið 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 sveitarstjóðir 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 sveitarstjórnnum 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 þóknarir til starfs-

fólks kjörstjórnar, útvega húsnæði og aðstöðu o.þ.h. 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 kostnaðarauka 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 ætlað 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.