

Alþingi  
Erindi nr. P 138/1215  
komudagur 15.3. 2010

Minnisblað til allsherjarnefndar í kjölfar fundar nefndarinnar 9. mars 2010

Frá Þorkeli Helgasyni, 11. mars 2010,

viðaukið 15. mars 2010

Ég var kallaður fyrir allsherjarnefnd 9. mars s.l. sem ráðgjafi landskjörstjórnar ásamt með Ásmundi Helgasyni ritara landskjörstjórnar. Umræðuefnið var 152. mál, frv. til laga um stjórnlagabing. Með minnisblaði þessu, sem ég leyfi mér að senda allsherjarnefnd, freista ég þess að draga saman það sem ég sagði á fundinum þar sem eitthvað kann að hafa verið óskýrt í máli mínu auk þess sem ég fylli að nokkru út í munnlega frásögn mína. Ég einskorða mig þó við kosningarathöfnina og talningarþáttinn. Sérstaklega bendi ég á tölulið 7 hér fyrir neðan, en það efni kom ekki fram á fundi nefndarinnar.

1. *Fyrirvari*: Í upphafi tók ég fram að allt sem ég segði væri á eigin ábyrgð en ekki landskjörstjórnar og því megi hvorki taka orð mín sem skoðun hennar né heldur formanns hennar sérstaklega. Skal þetta ítrekað hér.
2. *Forgangsröðunaraðferðin, 14. gr. frv.*: Ég vék sérstaklega að kosningarathöfninni, þ.e. að kjósendum sé ætlað að raða frambjóðendum í forgangsröð, og að talningaraðferðinni, þ.e. uppgjörinu á röðun kjósenda. Lagði ég áherslu á að menn kynntu sér aðferðina, kosti hennar og galla, enda væri upptaka hennar stórt skref. Sama aðferð, forgangsröðunaraðferðin (á ensku *single transferable vote*, STV), er lögð til í fyrirleggjandi stjórnarfrumvörpum um persónukjör, mál nr. 102 og 103.<sup>1</sup> Mikilvægt er að sama aðferð sé að grunni til notuð í öllum kosningum. Annað kann að rugla kjósendur í ríminu.

Þar vísaði ég m.a. til reynslu Skota þegar þeir tóku upp STV-aðferðina í kosningum til héraðsstjórna 3. maí 2007. Þá var samtímis kosið til skoska þingsins, en eftir eldra fyrirkomulagi sem er að þýskri fyrirmynd, þ.e. með tveimur atkvæðum. Búist hafði verið við að hin nýja aðferð myndi vefjast fyrir kjósendum sem kynni að birtast í miklum fjölda ógildra atkvæða í nýju héraðsstjórnarkosningunum. Sú varð raunin að hluta þar sem 1,85% atkvæða voru ógild (auðir seðlar meðtaldir) sem var verulega meira en áður. En það sem var furðulegt var að ógildum seðlum fjölgaði einkum í þingkosningunum þar sem þó var beitt eldri aðferð. Skýringar kunna að vera ýmsar svo sem að ógildum seðlum hafi almennt fjölgað vegna þess að tvennar kosningar voru haldnar samtímis og hins vegar að nýja fyrirkomulagið hafi verið „of“ vel kynnt á kostnað skilnings á hinu eldra! Sjá 1. mynd sem er í fylgiskjali með þessu minnisblaði.

3. *Krossar í stað röðunar?*: Spurt var á fundinum hví ekki sé lagt til að kjósendur krossi einfaldlega við frambjóðendur fremur en að raða þeim. Því er til að svara að röðun og

<sup>1</sup> Ég gat þess að aðferðin væri einkum notuð í hinum engilsaxneska heimi. En því má við bæta að hún var samtímis fundin upp af Dana og Englendingi á níjtjándu öld.

uppgjör á henni með forgangsáðferð (STV), hefur m.a. þann kost að reynt er að túlka vilja kjósenda til hins ítrasta. Þetta hefur áðferðin fram yfir flestar aðrar, t.d. þá að krossað sé við frambjóðendur, einn eða fleiri. Njóti t.d. frambjóðandi mikilla vinsælda kunna kjósendur hans að nýta þennan kross sinn illa; frambjóðandinn kann að fá mun fleiri krossa en þarf til að ná kjöri. Umframkrossarnir fara þá forgörðum.<sup>2</sup> Þetta gerist ekki í STV-áðferðinni þar sem horft er til annars (eða næsta) vals kjósendans og umframatkvæðin á vissan hátt færð til viðkomandi frambjóðenda í réttum hlutföllum. Áðferðin hefur auðvitað sína galla enda er engin kosningaaðferð gallalaus. Um ómöguleika þess að gera vafningalaust upp vilja kjósenda eru til frægar fræðilegar setningar eins og setning *Arrows*.

Einn ókostur við STV-áðferðina er sá að það getur – undir sérstæðum kringumstæðum – verið frambjóðanda í óhag að fá aukið fylgi, og öfugt. Um þetta atriði er fjallað í athugasemdum með persónukjörsfrumvörpunum. En þessi galli er á mörgum kosningalögum, t.d. gildandi lögum um kosningar til Alþingis, eins og gerð verður grein fyrir á næstunni á vef landskjörstjórnar, landskjoir.is.

4. *Hve mörgum skal raða?*: Í 2. mgr. frumvarpsins um stjórnalagaþingið er slegið úr og í með það hve mörgum frambjóðendum skuli raða. Í raun er sagt að kjósendinn ráði því hvað hann ráði mörgum en mælt með sé með því að hann ráði átta. Þetta er auðvitað óljós lagatexti. Því er hreyft í breytingarskjali, sem lagt var fram á fundinum, að breyta orðlaginu og hafa það opið hvað raða eigi mörgum en þó að hámarki 25.

Ég lýsti nokkrum áhyggjum af því að talan „25“ gæti misskilist og einhverjir kynnu að halda að þeim bæri að raða svo mörgum og féllust við það hendur. Annað hvort mætti huga að betra orðalagi eða leggja áherslu á hvað þetta merkir í kynningarefni. Þá eru í raun heldur engin fræðileg rök fyrir því að einskorða röðina við tölu fulltrúa, 25. En síðan eru þau hagnýtu rök fyrri því að nefna hámarkstölu að talningin verði eitthvað einfaldari ef slík hámarkstala er nefnd.

Ekki er hægt að sækja reynslu í smiðju Skota um þetta atriði (en þaðan er nýjasta dæmið um upptöku STV-áðferðarinnar). Kosið var til héraðsstjórna í einstökum kjördæmum, en mjög fáir, eða þrír til fjórir fulltúar kosnir úr hverju. Að meðaltali voru 7 frambjóðendur í boði í hverju kjördæmi, sem er lág tala. Ekkert segir í lögum Skota um hvað raða skuli mörgum. Flestir röðuðu aðeins 1-3 frambjóðendur, fáir fleirum.<sup>3</sup>

5. *Framkvæmd talningar, 14. gr. frv.*: Talning atkvæða, þar sem frambjóðendum er raðað, er mörgum nokkurt áhyggjuefni, einkum þegar kjósa skal svo marga sem hér um ræðir og frambjóðendur kunna að skipta hundruðum. Rétt er að benda strax á að sjálf talningin er jafnerfið hvort sem uppgjörið fer fram með STV-áðferðinni eða með áðferð Borda eins og í persónukjöri því sem er í gildandi lögum um alþingiskosningar.

<sup>2</sup> Þetta er ekki vandamál þegar krossað er við lista: „Vinsæll“ listi nýtur þess að fá marga krossa; hann fær sæti í samræmi við það.

<sup>3</sup> Önnur dæmi finnast um að hér séu hærri tölur á ferðinni, t.d. frá Írlandi, þar sem er lengst hefð er fyrir notkun STV. Þar er að finna dæmi um að kjósendur velji úr hópi tuga frambjóðenda, og að kosinn sé meira en tugur fulltrúa. Vart reynir þó á röðun nema að 5. vali í hæsta lagi.

Því verður að notast við tölvur sem hjálparkæmi við talninguna í meira eða minna mæli.

Eðlilega er spurt hvort talningin sé ekki auðveldari ef kjósendur krossa í stað þess að raða. Eigi að nota krossa verður, að mínu mati, að leyfa fleiri en einn kross, jafnvel 25, sbr. það sem að ofan greinir. Innbyrðis vægi krossanna verður þá að taka tillit til þess hvað kjósendur merkja við marga frambjóðendur. Við þetta verður krossatalning líka umfangsmikil og tölvunotkun óhjákvæmileg. Hygg ég því að lítill munur sé á flækjustigi röðunar og krossamerkingar hvað sjálfa talninguna varðar. En óneitanlega kann krossamerking að vera auðveldari fyrir kjósendur.

6. *Skönnun eða innsláttur?*: Eftir að upplýsingarnar úr atkvæðunum eru komnar í tölvuskrá er lítið mál að vinna úr þeim, hvort sem er með einfaldri aðferð (t.d. krossum) eða flókinni uppgjörsaðferð (STV). Vandinn er sá að koma upplýsingunum af kjörseðlunum í tölvuskrá. Önnur leiðin er sú að slá atkvæðin inn á tölvu með handafli, hin að nota einhvers konar skönnun. Innsláttarleiðin var notuð í seinustu þingkosningum hér (2009) fyrir áeggjan landkjörstjórnar og öll breytt atkvæði slegin inn. Það reyndist hvorki mikil né vandasöm vinna og fá vandkvæði komu upp. Var þó undirbúningur naumur og boðvald landskjörstjórnar til að hafa yfirumsjón ekkert. Skotar tóku upp skönnunaraðferðina, enda var um leið allt kerfið viðvíkjandi kosningar endurskoðað, t.d. með rafrænum kjörskrá og fleiru. Þar sem kjörseðillinn náði til beggja kosninganna voru báðar hlutar hans skannaðir og því talið rafrænt í báðum kosningunum, líka þeim einfaldari, þ.e. þingkosningunum. 2. mynd sýnir þann skanna sem notaður var. Hann fæst á almennum markaði og er ekkert sérsniðin að kosningum sem slíkum. Um þetta ferli allt hefur verið skrifað, t.d. góð grein á vefsíðunni <http://www.indeedproject.ac.uk/publications/pdfs/lock07observations.pdf>. Skönnunarvélarnar höfðu verið prófaðar og vottaðar. Þær (eða réttara sagt úrvinnsluforritið) mátti stilla á visst „tortryggnisstig“ þ.e. hvað ætti að taka gilt sem rétta merkingu. Þetta stig var valið fyrir kosningarnar með formlegum hætti og sett mjög hátt m.a. þar sem þetta voru fyrstu kosningarnar þar sem tækin voru notuð. Á 3. mynd má sjá dæmi um tölu sem virðist augljóslega vera „4“ en var hafnað af tækinu. Kjörseðlar sem þannig var hafnað fóru í mannlega skoðun hjá teljurum sem kváðu upp úr um gildi þeirra.<sup>4</sup> Leiðréttingar voru gerðar á tölvuskjá þ.a. allt var að lokum tölvuskráð. Mikilvægt er að þegar seðlarnir fóru fyrst í gegnum skannann fengu þeir hlaupandi númer. Þannig var alltaf hægt að rekja ferlið til baka og bera saman seðil við skráningu. Auðvitað komu upp vandamál, einkum mannleg, við afgreiðslu á þeim seðlum sem vélarnar höfnuðu. Læra má af Skotum og/eða öðrum til að forðast mistök af fremsta hætti. Eigi að beita þessari skönnunaraðferð síðar á árinu veitir ekki af að hefja undirbúning.
7. *Hugmynd um breytta uppsetningu kjörseðils*: Handvirkur innsláttur á atkvæðaseðlum er, eins og fyrr greinir, engin goðgá a.m.k. ef tala frambjóðenda er í hófi (vel innan

<sup>4</sup> Því miður hef ég ekki fundið upplýsingar um hve stór hluti atkvæða fór þannig í „handtalningu“ en lesa má á milli lína að það hafi verið allstór hluti, vegna þess hvað skanninn var látinn vera varkár í mati sínu.

eins hundraðs). Ef frambjóðendur eru fjölmargir verður vart hjá e.k. skönnun komist. Þetta getur þó ráðist af því hvernig kjörseðillinn er settur upp. Jafnframt verður að hafa í huga að kjósendur gætu átt erfitt með að finna sína frambjóðendur ef kjörseðillinn er mjög fyrirferðarmikill. Vissulega geta verið upp undir tvö hundruð nöfn á kjörseðlum í kosningum hérlendis, t.d. í kosningum til borgarstjórnar í Reykjavík. En vilji kjósendur umraða eða strika út þurfa þeir aðeins að einblína á þann lista sem þeir kjósa, en á honum eru mest 30 nöfn í Reykjavík, og samkvæmt fyrirliggjandi frv. um persónukjör stæði aðeins helmingur þeirra, eða 15, kjósendum til boða til röðunar. Það að þurfa að moða úr nokkur hundruð nöfnum frambjóðenda í kosningu til stjórnlagabings er því nokkuð sem hvorki kjósendur né talningarfólk hefur staðið frammi fyrir fyrr.

Samkvæmt frumvarpinu (2. mgr. 10. gr.) skal kjörseðillinn vera runa frambjóðenda í stafrófsröð með efsta manni völdum að handahófi.<sup>5</sup> Síðan skal vera reitur við hvert nafn þar sem kjósandinn getur fært inn röðunartölur sínar. Hann þarf því að fara út og suður um seðilinn og finna sína menn; sjá 4. mynd.

Til er önnur uppsetning á seðlinum sem kann að hafa ýmsa kosti, sérlega ef frambjóðendur verða margir. Þá er hugsunin sú að hafa ekki merkingarreiti framan við nöfn frambjóðenda heldur aðeins hlaupandi númer. Aftur á móti verði sérgreindur merkingardálgur vinstra (eða hægra) megin við nafnarununa þar sem kjósandanum sé ætlað að færa inn númer þeirra frambjóðenda sem hann vill raða og þá í réttri forgangsröð. Ganga mætti enn lengra og hafa ekki frambjóðendalistann á kjörseðlinum heldur láta hann vera í kjörklefanum, hangandi upp á vegg eða límdan á kjörborðið; sjá 5. mynd.<sup>6</sup> Benda má á að kynningarefni og frambjóðendalistarnir yrðu bornir í hús og þá ætti alls staðar númer hvers frambjóðanda að koma skýrt fram. Kjósendur gætu svo haft með sér sýnishorn af hinum raunverulega kjörseðli (dálkinum þar sem færa á númer frambjóðenda) með sér í kjörklefann. Þess má geta að kjörseðlar í Finnlandi eru af þessum toga. Þar hafa kjósendur að vísu aðeins eitt val. Þeir færa því númer þess frambjóðenda sem þeir vilja styðja í þar til gerðan hring á kjörseðlinum sem hefur engar upplýsingar um hverjir eru í boði.<sup>7</sup>

Kostur við þessa gerð kjörseðils er m.a. sá að mun auðveldara er að skanna inn, nú eða handslá, seðlana þegar allar upplýsingarnar sem lesa þarf liggja fyrir í einum, stuttum, og samfelldum dálki í stað þess að skanninn eða mannsaugað þurfi að leita að númerum „hist og her“ á kjörseðlinum, hugsanlega úr hundruðum reita.<sup>8</sup>

Þessi leið ætti að reynast ódýrari en sú sem lögð er til í frv., minni prentkostnaður og minni kostnaður við talningu.

<sup>5</sup> Margir kosningafræðingar hafa bent á að sá eða þeir efstu njóti ávallt viss forgangs hjá kjósendum!

<sup>6</sup> Einhvern veginn verður að hindra að kjósendur kroti á þennan sýnilista, t.d. með því að hafa utan um hann plast sem tekur illa við kroti eða með öðrum hætti og auðvitað skipta um lista um leið og kjörstjórn verður vör við einhverja misnotkun. Ýmsar aðrar leiðir eru til eins og að hver kjósandi fái nafnalistann afhentan þegar hann gengur inn í kjörklefann og skili honum þegar út er komið.

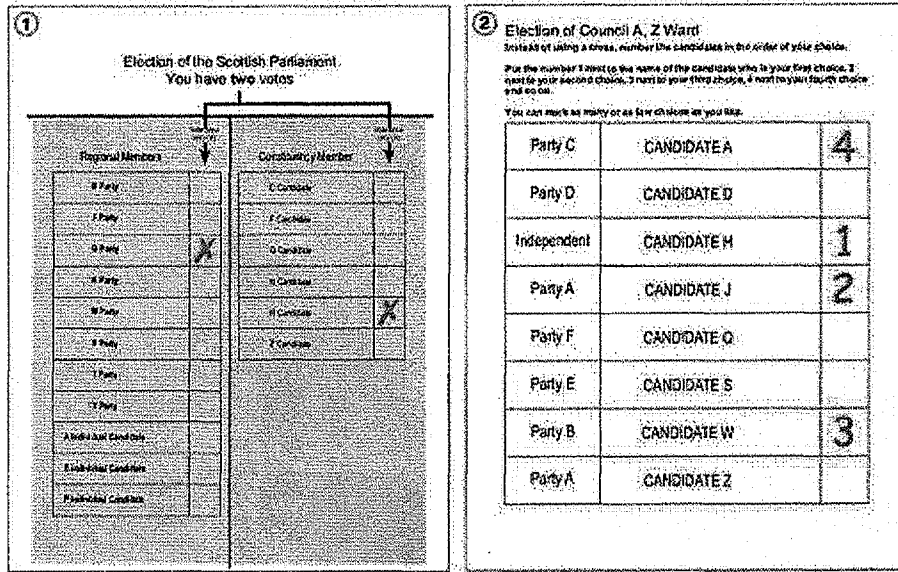
<sup>7</sup> Þetta hefur auðvitað þær afleiðingar að frambjóðendur auglýsa sig t.d. þannig fyrir kosningarnar: „Munið eftir að kjósa frambjóðanda nr. 38“; „38 er minn maður!“

<sup>8</sup> Hugmyndin að þessari gerð kjörseðils er komin frá Oddi Benediktssyni, fyrrv. prófessor í tölvunarfræði í rabbi við hann eftir fundinn með nefndinni.

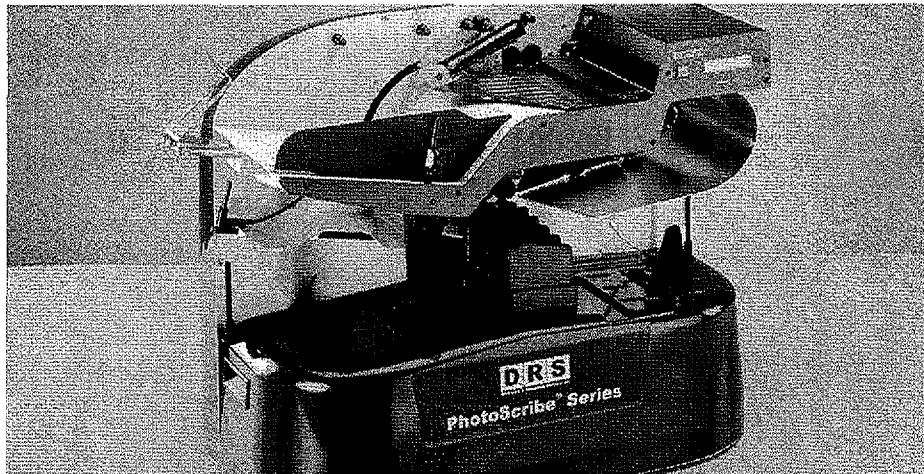
Ókostir eru efalaust einhverjir, eins og að kjósandinn getur þurft að skrifa hærri tölur en með aðferð frumvarpsins, þar sem hæsta talan sem hann þarf að rita er 25. Með þeirri aðferð sem hér er reifuð getur kjósandinn þurft að skrifa jafnháa tölu og nemur fjölda frambjóðenda, sem gæti hugsanlega verið þriggja stafa tala.

8. *Tími til talningar:* Að lokum sagði ég á fundinum með nefndinni að það ætti ekki að vera bagalegt þótt úrslit úr stjórnlagabingskosningum verði ekki ljós fyrir en nokkrum dögum eftir að þeim líkur. Trúlega gæti það haft sparnað í för með sér að þetta sé unnið á dagvinnutíma og af fáu en vel þjálfuðu fólki. Einkum ætti að hafa þetta í huga fari slíkar kosningar fram samtímis öðrum.
9. *Textaleiðrétting í 14. gr.:* Undir umræðunni um 14. grein áréttaði ég villu sem hafði slæðst inn í frumvarpstextann í 2. tölulið 2. mgr. þar sem talað er um að „[á]kvarða skal sætishlut listans ...“ en í stað „listans“ á auðvitað að standa „frambjóðandans“. Þessi leiðrétting hefur þegar verið gerð í fyrrgreindum drögum að breytingarskjali.

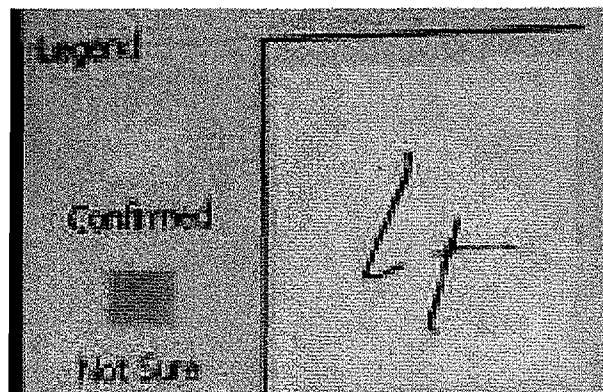
Fylgiskjal: Myndir



1. mynd: Tvöþættur kjörseðill við kosningar til þings og héraðsstjórna í Skotlandi 3. maí 2007.



2. mynd: Kjörseðlaskanni notaður við kosningarnar í Skotlandi 3. maí 2007.



3. mynd: Dæmi um tölustaf sem skannanum þótti leika vafi á hver væri og var því vísað til mannlægs inngríps.

### Listi yfir frambjóðendur við kosningar til stjórnlagabings

Frambjóðendum er raðað á kjörseðlinn í stafrófsröð en hlutað var um þann sem fyrstur er talinn.

Kjósandinn skal færa í reiti á kjörseðlinum forgangsröð þeirra frambjóðenda sem hann kys að raða.

Sá sem kjósandinn vill helst að nái kjöri skal merktur með 01, sá sem hann veitir næstmestan forgang með 02, o.s.frv. Eigi skal þó raða fleiri en 25 frambjóðendum.

*(Efalaust þarf nánari skýringar.)*

		<u>Nafn</u>	<u>Staða</u>	<u>Sveitarfélag</u>
2	0	Mörður Valgarðsson	ráðgjafi	Rangarþingi
		Njáll Þorgeirsson	lögmaður	Rangarþingi
		Sigmundur Lambason	...	
		Skarphéðinn Njálsson	...	
		Þorgerður Njálisdóttir	...	
		Þráinn Sigfússon	...	
0	3	Berghóra Skarphéðinsdóttir	húsfreyja	Rangarþingi
		Grani Gunnarsson	...	
		Grímur Njálsson	...	
...		...		
0	1	Gunnar Hámundarson	íþróttamaður	Rangarþingi
...		...		
0	2	Hallgerður Höskuldsdóttir	þaráttukona	Rangarþingi
		Hjörtur Hámundarson	...	
		Kári Sölmundarson	...	
		Ketill Sigfússon	...	

4. mynd: Útfylltur hluti kjörseðlis í samræmi við ákvæði frv. til laga um stjórnlagabing. Kjósandinn hefur forgangsraðað 20 frambjóðendum (sem er raunar óþarflega mikið). Ekki sjást fleiri en þrjár fyrstu og sú seinasta af röðunartölum kjósandans á þessu kjörseðilsbroti.

### Kjörseðill við kosningar til stjórnlagabings

Kjósandinn skal færa í reiti á kjörseðlinum númer þeirra frambjóðenda sem hann kys að raða.

Raða skal í forgangsrið og byrja í efstu línu.  
(Efulaust þarf nánari skýringar.)

Aðeins skal færa einn tölustaf í hvern reit og gæta þess að fylla út í alla þrjá reitina, og þá með tölustafnum 0 til vinstri við eins og tveggja stafa tölu. (Það er álitamál hvort eigi að reitaskipta númerunum.)

0	3	8	númer frambjóðanda að 1. vali
2	3	2	númer frambjóðanda að 2. vali
0	0	7	númer frambjóðanda að 3. vali

...

0	0	1	númer frambjóðanda að 20. vali
			númer frambjóðanda að 21. vali
			númer frambjóðanda að 22. vali
			númer frambjóðanda að 23. vali
			númer frambjóðanda að 24. vali
			númer frambjóðanda að 25. vali

### Listi yfir frambjóðendur við kosningar til stjórnlagabings

Frambjóðendum er ráðað í stafrófsrið en hlutað var um þann sem fyrstur er talinn. (Frekari skýringartexta vantar hér!)

<u>Nr.</u>	<u>Nafn</u>	<u>Staða</u>	<u>Sveitarfélag</u>
001	Mörður Valgarðsson	ráðgjafi	Rangarþingi
002	Njál Þorgeirsson	lögmaður	Rangarþingi
003	Sigmundur Lambason	...	
004	Skarphéðinn Njálsson	...	
005	Þorgerður Njálisdóttir	...	
006	Þráinn Sigfússon	...	
007	Bergþóra Skarphéðinsdóttir	húsfreyja	Rangarþingi
008	Grani Gunnarsson	...	
009	Grímur Njálsson	...	
...	...		
038	Gunnar Hámundarson	íþróttamaður	Rangarþingi
...	...		
232	Hallgerður Höskuldsdóttir	baráttukona	Rangarþingi
233	Hjörtur Hámundarson	...	
234	Kári Sölmundarson	...	
235	Ketill Sigfússon	...	

5. mynd: Útfylltur hluti kjörseðill til vinstri og hluti aðskilins lista yfir frambjóðendur til hægri; allt að hugmynd Odds Benediktssonar. Kjósandinn hefur forgangsraðað 20 frambjóðendum. Ekki sjást fleiri en þrjár fyrstu og sú seinasta af röðunartölum kjósandans á þessu kjörseðilsbroti.