

MINNISBLAÐ

um útreikning á atkvæðahlutföllum í þjóðaratkvæðagreiðslum

Til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis,
afrit til landskjörstjórnar, innanríkisráðuneytis og Hagstofu Íslands

Höfundur: Þorkel Helgason

Dags. 11. nóvember 2014

Í þjóðaratkvæðagreiðslu 20. október 2012 var þjóðin spurð ráða um sex aðskilin atriði um gerð og efni nýrrar stjórnarskrár.

Úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar hafa verið birt á vefsíðum landskjörstjórnar og innanríkisráðuneytisins. Ennfremur hefur Hagstofan gert þeim skil í sérhefti svo og á vefsíðu sinni. Það er álit undirritaðs að hlutfallstölur um úrslit þessarar atkvæðagreiðslu eins og þær hafa verið birtar í annarri af tveimur tilkynningum landskjörstjórnar, hjá innanríkisráðuneytinu svo og sem aðalniðurstaða í riti Hagstofunnar séu villandi.

Rangfærslan byggist á því að atkvæði þar sem tiltekinni spurningu er ekki svarað eru engu að síður talin til gilda en ekki auðra atkvæða varðandi viðkomandi spurningu og hlutfallstölur reiknaðar í samræmi við það. Samtala hlutfalla já-svara og nei-svara er því ekki 100%. Þannig getur það gerst, samkvæmt þessari túlkun, að tillaga sem borin væri undir þjóðaratkvæðagreiðslu teljist hvorki hafa verið samþykkt né að henni hafi verið hafnað. Hlutfallstölurnar sem hafa verið birtar gefa því ekki þá mynd sem löggjafinn hlýtur að hafa verið að leita eftir, þar sem fram eigi að koma vilji þeirra sem tóku afstöðu til hverrar spurningar fyrir sig, og þeirra einna.

Birting úrslita í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012 með ofangreindum hætti er nýlunda í íslenskri kosningasögu, enda eru fylgishlutföll lista í kosningum til Alþingis eða sveitarstjórna ætíð reiknuð þannig að þau safnast saman í 100%. Sama á við um forsetakosningar. Í öllum öðrum skýrslum Hagstofunnar um þjóðaratkvæðagreiðslur er ennfremur hið sama uppi á teningnum. Fyrst með þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012 eru niðurstöður kynntar með hinum nýja hætti.

Úrslitin með umræddum hlutfallstöllum hafa verið tekin sem viðtekinn sannleikur og t.d. ratað í fyrstu áfangaskýrslu starfandi stjórnarskrárnefndar. Aðferðafræðin getur haft fordæmisgildi og boðið heim hættu á misnotkun þjóðaratkvæðagreiðslna.

Því ber viðkomandi stjórnvöldum að leiðrétta þessa rangfærslu, en löggjafinn taki af allan vafa með lagabreytingu sé þess talin þörf.

Þetta álit höfundar er rökstutt í eftirfarandi máli.

Talning atkvæða og útreikningar

Þjóðaratkvæðagreiðslan 20. október 2012 fór fram á grundvelli laga um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna.¹ Eins og lögin mæla fyrir um fór talning atkvæða fram hjá yfirkjörstjórnum einstakra kjördæma. Þær senda landskjörstjórn síðan talningartölur en hún úrskurðar um ágreiningsatkvæði og lýsir úrslitunum.² Að því loknu tilkynnir landskjörstjórn ráðuneytinu um niðurstöður sínar³ en það auglýsir úrslit atkvæðagreiðslunnar í Lögbirtingablaði og Ríkisútvarpi.⁴

Hagstofan birtir úrslitin í sérstöku riti Hagstofunnar allt eins og hún gerir um aðrar kosningar.⁵ Jafnframt eru niðurstöðurnar aðgengilegar á almennum kosningavef stofunnar.⁶

Í riti Hagstofunnar kemur m.a. þetta fram:⁷

1. tafla: Þátttaka í þjóðaratkvæðagreiðslu 20. október 2012.

Kjósendur á kjörskrá	236.850
Gild atkvæði	114.570
Ógild atkvæði	1.320
<i>þar af auðir</i>	661
<i>þar af aðrir ógildir</i>	659
Greidd atkvæði alls	115.890

Heimild: Hagstofan, Hagtíðindi 2013:1

Af úrskurðum landskjörstjórnar í ágreiningsefnunum má ráða að auðir seðlar í 1. töflu séu þeir sem eru alauðir, þ.e. engri spurninganna er svarað. Aðrir ógildir seðlar virðast vera þeir þar sem annað hvort má óttast að þeir séu auðkenndir með einhverjum hætti eða ekkert verði ráðið um vilja kjósendans varðandi neina af spurningunum. Skilgreiningin á þessum öðrum ógildum seðlum skiptir þó ekki máli í efni þessa minnisblaðs. Hitt skiptir meginmáli hvernig gild atkvæði eru skilgreind, eins og rakið verður.

¹ Lög nr. 91/2010 um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna. Vefútgáfa Lagasafns, slóð <http://www.althingi.is/lagas/143b/2010091.html>.

² Landskjörstjórn birti úrslit úr talningu yfirkjörstjórna 21. október 2012, sjá slóðina <http://landskjor.is/landkjoerstjorn/frettir-tilkynningar/nr/109>, en þá hafði ekki verið úrskurðað í ágreiningsmálum.

³ Tilkynning landskjörstjórnar um niðurstöður þjóðaratkvæðagreiðslunnar virðist dagsett 29. október s.a., en þá hefur verið leyst úr ágreiningi, sjá slóðina <http://landskjor.is/landkjoerstjorn/frettir-tilkynningar/nr/110>.

⁴ Ráðuneytið birtir á vefsíðu sinni um kosningar báðar tilkynningar landskjörstjórnar; sjá <http://www.kosning.is/thjodaratkvaedagreislu2012/frettir/nr/7990> og <http://www.kosning.is/thjodaratkvaedagreislu2012/frettir/nr/7992>.

⁵ Rit Hagstofunnar kom út 18. apríl 2013 og er auðkennt sem *Hagtíðindi 2013:1*, sjá slóðina <https://hagstofa.is/?PageID=421&itemid=6b145127-d04f-450f-ac6f-3681d37e0e09>.

⁶ Vefsíðu með þessu talnaefni Hagstofunnar er að finna á slóðinni <http://www.hagstofa.is/?PageID=2464&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=KOS04109%26ti=%DARslit+%ED+%FEj%F3%F0aratkv%E6%F0agrei%F0slu+eftir+kj%F6rd%E6mum+20%2E+okt%F3ber+2012+%26path=../Database/kosningar/thjodaratkv/%26lang=3%26units=Fj%F6ldi/hlutfall>.

⁷ Athyglisvert er að Hagstofunni ber ekki alfarið saman við landskjörstjórn og innanríkisráðuneytið hvað varðar tölu kjósenda á kjörskrá og ekki heldur um ógild atkvæði, en það skiptir þó ekki máli í því samhengi sem hér um ræðir.

Hagstofan birtir úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar í töflu 8 í riti sínu sem er efnislega samhljóða eftirfarandi 2. töflu.

2. tafla: Birt úrslit í þjóðaratkvæðagreiðslu 20. október 2012.

Tala "gildra" atkvæða sbr. 1. töflu:				114.570		
Spurning	Skipting svokallaðra "gildra" atkvæða			Hlutfallstölur "gildra" atkvæða skv. opinberum skjölum		
	"Já"	"Nei"	Ósvarað eða ógilt svar	"Já"	"Nei"	Ósvarað eða ógilt svar
1.	73.509	36.302	4.759	64,2%	31,7%	4,2%
2.	84.760	17.470	12.340	74,0%	15,2%	10,8%
3.	58.455	43.914	12.201	51,0%	38,3%	10,6%
4.	78.451	21.660	14.459	68,5%	18,9%	12,6%
5.	66.653	33.590	14.327	58,2%	29,3%	12,5%
6.	72.633	26.440	15.497	63,4%	23,1%	13,5%

Heimild: Hagtölur Hagstofunnar 2013:1

Að mati höfundar er sú birting hlutfallstalna í skjölum stjórnvalda sem endurspeglast í ofangreindri 2. töflu villandi ef ekki beinlínis í andstöðu við lagafyrirmæli. Meinið liggur í því að landskjörstjórn og Hagstofan búa til tvær tegundir ógildra atkvæða (þ.m.t. auðra) við hverri spurningu. Annars vegar þau sem getið er 1. töflu en síðan hin sem fram koma í þriðja talnadálki í ofangreindri 2. töflu. Engu að síður er við útreikning á hlutfallstölum aðeins tekið mið af þeim gildu skv. fyrri töflunni en ekki reiknað út frá samtölu já- og nei-svara.

Eina rétta framsetningin er að mati höfundar sú sem fram kemur í eftirfarandi 3. töflu, sem er efnislega samhljóða töflu 9 í fyrrgreindu riti Hagstofunnar, en sú tafla er þar aðeins birt sem e.k. aukaafurð, ekki sem meginniðurstaða. Meginniðurstaða Hagstofunnar kemur fram í töflu 8 og fjölda mynda sem vísa til þeirrar töflu. Úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru túlkuð með sama hætti á talnavef Hagstofunnar ⁸, þ.e. eins og í töflu 8 en útreikning eins og í töflu 9 er ekki einu sinni unn að kalla fram á þessum talnavef.

⁸ Sjá slóðina

<http://hagstofa.is/?PageID=2464&src=https://rannsokn.hagstofa.is/pxis/Dialog/varval.asp?ma=KOS04108%26ti=%DArslit+%ED+%FEj%F3%F0aratkv%E6%F0agrei%F0slu+20%2E+okt%F3ber+2012+%26path=../Database/kosningar/thjodaratkv/%26lang=3%26units=Fj%F6ldi/hlutfall>.

3. tafla: Úrslit í þjóðaratkvæðagreiðslu 20. október 2012 að réttu lagi.

Spurning	Atkvæðatölur				Hlutfallstölur gildra svara	
	"Já"	"Nei"	Gild atkvæði	Auð og ógild svör	"Já"	"Nei"
1.	73.509	36.302	109.811	6.079	66,9%	33,1%
2.	84.760	17.470	102.230	13.660	82,9%	17,1%
3.	58.455	43.914	102.369	13.521	57,1%	42,9%
4.	78.451	21.660	100.111	15.779	78,4%	21,6%
5.	66.653	33.590	100.243	15.647	66,5%	33,5%
6.	72.633	26.440	99.073	16.817	73,3%	26,7%

Hér eru gild atkvæði skilgreind sérstaklega fyrir hverja spurningu og þá sem samtölur (gildra) já- og nei-svara. Auð og önnur ógild eru þá þau 1320 atkvæði sem fram koma í 1. töflu auk þeirra sem birt eru í þriðja talnadálki 2. töflu. Hlutfallstölurnar í 3. töflu – og um leið þær í töflu 9 í riti Hagstofunnar – eru þær einu sem eru í samræmi við almennar reglur um birtingu úrslita. Þetta má m.a. sjá í töflu 10 í margumræddu Hagstofuriti þar sem greint er frá úrslitum allra þjóðaratkvæðagreiðslna fram til þeirrar hinn 20. október 2012. Summa hlutfalla já-svara og nei-svara er ávallt 100%, enda er auðra og annarra ógildra atkvæða ekki einu sinni getið í þessari töflu Hagstofunnar.

Vissulega er það í samræmi við vilja löggjafans og stjórnvalda að seðill skuli ekki teljast ógildur í heild sinni þótt einni eða fleiri spurningu sé ekki svarað. Þetta kom m.a. skýrt fram í kynningarbæklingi þeim⁹ sem dreift var á hvert heimili í aðdraganda þjóðaratkvæðagreiðslunnar 2012 og kynntur var á kosningavef innanríkisráðuneytisins.¹⁰ Í bæklingnum stendur á 3. síðu „*Atkvæði telst gilt ef minnst einni spurningu af sex er svarað. Atkvæði skal meta ógilt ef kjörseðill er auður líkt og í alþingiskosningum.*“ Sama ábending var á sjálfum kjörseðlinum. Hér er bersýnilega verið að benda á að ekki þurfi að svara öllum spurningum, að kjósendur eigi ekki að hika við að taka þátt þótt þeir kæri sig kollótta um sumar af spurningunum.

Þau mistök sem landskjörstjórn og Hagstofan hafa gert er að láta þennan vilja stjórnvalda stangast á við eindreginn vilja löggjafans um að einungis innbyrðis hlutföll já-svara og nei-svara sé mælikvarði á úrslit hvernar spurningar. Að mati höfundar ætti þetta að vera augljóst séu lagaheimildir skoðaðar.

⁹ „Þjóðaratkvæði laugardaginn 20. október 2012“; sjá slóðina

http://www.thjodaratkvaedi.is/2012/images/thjodaratkvaedi_okt2012_LAEST.pdf.

¹⁰ Sjá slóðina <http://www.kosning.is/thjodaratkvaedagreidslur2012/frettir/nr/7976>.

Lagaheimildir

Í fyrrgreindum lögum nr. 91/2010 um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna segir í 11. gr., 1. mgr.:

„Til þess að spurning eða tillaga sem er borin upp í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þarf hún að hafa hlotið meiri hluta gildra atkvæða í atkvæðagreiðslunni.“

Í upphaflegri gerð laganna sem samþykkt voru á Alþingi í júní 2010¹¹ er ákvæðið öðru vísi:

„Til þess að spurning eða tillaga sem er borin upp í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þarf meiri hluti þeirra sem taka þátt í atkvæðagreiðslunni að fylgja tillögunni.“

Þessu upphaflega ákvæði var breytt í núverandi form með 4. gr. laga nr. 23/2011¹². Í greinargerð með því frv.¹³ sem varð að þessum lögum segir m.a.:

*„Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 11. gr. laganna um að skýrt verði kveðið á um að til þess að þjóðaratkvæðagreiðsla teljist samþykkt þurfi meiri hluti gildra atkvæða þeirra sem taka þátt í atkvæðagreiðslunni að fylgja tillögunni. **Nefndin telur nauðsynlegt að taka þetta skýrt fram þar sem annars er unnt að líta svo á að auðir seðlar og ógildir geti verið túlkaðir sem andvígir tillögunni að þessu leyti.**“ [Leturbreyting höfundar.]*

Í meðförum í stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis er hnykkt á þessu, enda segir í nefndaráliti meiri hluta nefndarinnar undir millifyrirsögninni „Gildi atkvæða“¹⁴:

*„Þá fjallaði nefndin einnig um gildi atkvæða en í 4. gr. frumvarpsins segir að til þess að spurning eða tillaga sem er borin upp í þjóðaratkvæðagreiðslu teljist samþykkt þurfi hún að hafa hlotið meiri hluta gildra atkvæða í atkvæðagreiðslunni. Sambærilegt ákvæði er í 100. gr. laga um kosningar til Alþingis þar sem kveðið er á um að atkvæði skuli meta ógilt m.a. ef kjörseðill er auður. **Meiri hlutinn telur nauðsynlegt að kveðið sé skýrt á um þetta þar sem annars væri unnt að líta svo á að auðir seðlar og ógildir geti verið túlkaðir sem andvígir tillögunni að þessu leyti. Meiri hlutinn telur eðlilegt að það verði kynnt fyrir kjósendum að auðir og ógildir seðlar hafi ekki þýðingu varðandi það hver niðurstaða atkvæðagreiðslunnar er.**“ [Leturbreyting höfundar.]*

Af þessu sögðu ætti að vera augljóst að það er vilji löggjafans að auð og önnur ógild atkvæði hafi eng merkingu þegar metinn er stuðningur við spurningu sem lögð eru fyrir kjósendur í þjóðaratkvæðagreiðslu. Aðeins þau atkvæði þar sem svarað er með jái eða nei (og seðillinn að öðru leyti gildur) skulu teljast til gildra atkvæða. Hlutfallstölur skuli því reikna þannig að summa hlutfalla jáa og neia verði ávallt 100%.

Illu heilli segir ekkert í lögnum um það hvað gera skuli ef bornar eru upp fleiri en ein spurning á sama kjörseðlinum. Þó taka löggin á því að spurningarnar geti verið fleiri en ein, sbr.

¹¹ Þskj. 118, 112. mál á 138. löggjafarþingi, slóð <http://www.althingi.is/altext/138/s/0118.html>.

¹² Þskj. 1048, 557. mál á 139. löggjafarþingi, slóð <http://www.althingi.is/altext/139/s/1048.html>.

¹³ Þskj. 945, sama mál; slóð <http://www.althingi.is/altext/139/s/0945.html>.

¹⁴ Þskj. 1030, sama mál, slóð <http://www.althingi.is/altext/139/s/1030.html>.

3. gr., 3. mgr.: „Alþingi getur ákveðið að spurningar og svarkostir á kjörseðli í atkvæðagreiðslu skv. 1. mgr. 1. gr. séu fleiri eða orðaðir með öðrum hætti.“

Ætla verður að löggjafinn hafi ekki talið þess þörf að kveða nánar á um meðferð slíkra spurninga, einkum í ljósi hins skerpta orðlags á 1. mgr. 11. gr. Það á að vera fullljóst, að séu spurningar fleiri en ein, skal meta úrslit hvorrar spurningar fyrir sig, en innbyrðis áhrif skuli engin að vera.

Til að skýra þetta nánar er gagnlegt að íhuga einfalt dæmi. Í 4. töflu er tilbúið dæmi með tveimur spurningum.

4. tafla: Þjóðaratkvæðagreiðsla með tveimur spurningum og ímynduðum úrslitum.

Spurning	Tala atkvæða			Hlutfall svara			
	"Já"	"Nei"	Samtala svara	Svara ekki spurningu eða svarið ógilt	Greidd atkv. alls	"Já"	"Nei"
A	100.100	99.900	200.000	10.000	210.000	50,05%	49,95%
B	99.900	100	100.000	110.000	210.000	99,90%	0,10%
<i>Þar af hvorugri spurningunni svarað eða seðill ógildur að öðrum ástæðum.</i>				<i>10.000</i>	<i>10.000</i>		

Báðar spurningar hafa hlotið samþykki meiri hluta þeirra kjósenda sem afstöðu tóku. Breytir þá engu að helmingi færri tóku gilda afstöðu til spurningar B en spurningar A. Samkvæmt fyrrgreindu ákvæði 1. mgr. 11. gr. laganna um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna verður að telja að báðar spurningar hafi verið samþykktar; spurning A með mjög knöppum meiri hluta en spurning B með mjög svo afgerandi stuðningi.

Samkvæmt þeirri framsetningu á hlutfallstölum í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012 sem landskjörstjórn og Hagstofan hafa kynnt væri málefni spurningar B talið hafa verið hafnað þar sem hlutföll væru reiknuð af tölunni 200.000. Þannig reiknað hefði stuðningur við spurningu B aðeins talist vera 49,95%, þ.e.a.s. ekki „meiri hluta gildra atkvæða“. En þeir sem lýstu sig andvíga því sem spurt er um í B teldust þá með sömu rökum aðeins vera 0,05% af tölu „gildra“ atkvæða, sem er langt í frá „meiri hluta gildra atkvæða“. Er þá það sem spurt er um í spurningu B hvorki samþykkt né hafnað? Allir hljóta að sjá að hér er komið í ógöngur.

Meinið liggur í þeirri aðferð umræddra stofnana að telja ekki gild atkvæði með aðskildum hætti fyrir hverja spurningu fyrir sig. Með þessari túlkun læðist (ómeðvitað) inn ákvæði um lágmarkspátttöku enda þótt engin heimild sé fyrir því fyrirbæri í umræddum lögum. B-tillagan er felld samkvæmt þessari túlkun á því að þátttaka í atkvæðagreiðslunni um hana sérstaklega hafi ekki verið nægileg.

Enginn myndi velkjast í vafa um niðurstöður málsins ef lagðir hefðu verið fyrir kjósendur tveir aðskildir kjörseðlar sinn með hvorri spurningunni. Hvers vegna skyldi þá annað gilda þótt spurningarnar séu (hugsanlega í sparnaðarskyni) hafðar á einum seðli?

Við stofnun lýðveldisins 1944 var efnt til þjóðaratkvæðagreiðslu dagana 20. til 23. maí þar sem tvær spurningar voru lagðar fyrir þjóðina, önnur um „niðurfellingu dansk-íslenska sambandslagasamningsins“ og hin um „lýðveldisstjórnarskrá Íslands“. Kjósendur fengu tvo seðla til fara með í kjörklefann.¹⁵ Seðlarnir litu þannig út skv. ákvæðum laga um þessa atkvæðagreiðslu:

Seðlar við þjóðaratkvæðagreiðslu 20. til 23. maí 1944

skv. fyrirmælum laga nr. 17/1944

I	Þingsályktun frá 25. febr. 1944 um niðurfelling dansk-íslenska sambandslagasamningsins frá 1918: (meginmál ályktunarinnar orðrétt)	
	<input type="checkbox"/>	já
	<input type="checkbox"/>	nei
II	Stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, samþykkt á Alþingi 1944.	
	<input type="checkbox"/>	já
	<input type="checkbox"/>	nei

Það velktist ekki fyrir Hagstofunni þá að halda þessum tveimur spurningum aðskildum þegar hlutföll voru reiknuð, sbr. t.d. fyrrgreinda töflu 10 í Hagtíðindum 2013:1.

Lokaorð

Nú kann að vera sagt að viðfangsefnið í þessu minnisblaði sé meinlaust í því tilfalli sem hér um ræðir, þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. október 2012. Niðurstöðurnar hafi verið afgerandi hvernig svo sem hlutfall jáa eða neia sé reiknað. Það er þó ekki svo að einhugur ríki um þetta. Deilur hafa verið um það á netmiðlum og í fjölmiðlum hvort fyrsta spurningin í umræddri þjóðaratkvæðagreiðslu hafi hlotið stuðning 2/3-hluta kjósenda eða ekki. Þetta er meginspurningin um það hvort leggja skuli tillögur stjórnlagaráðs til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá. Hér skiptir sköpum hvernig reiknað er hvort þetta hlutfall náðist eða ekki. Enn fremur má benda á að stjórnarskrárnefnd sú sem skipuð var 6. nóvember 2013 tekur upp í fyrstu áfangaskýrslu sína hinar villandi hlutfallstölur Hagstofunnar úr töflu 8 í fyrrgreindu riti hennar sem hin eina sannleik um úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar.¹⁶

Umrædd mistúlkun gæti hæglega leitt til misnotkunar á þjóðaratkvæðagreiðslum. Gefum okkur að atkvæðagreiðsla um spurningu B í 4. töflu hafi af einhverjum ástæðum verið lögbundin eða knúin fram, en að ríkjandi meiri hluti þings sé máli því sem hún lýsir andvígur. Segjum jafnframt að þessi sama spurning B sé nokkuð sértæk og vart sé við því að búast að stór hluti kjósenda telji sig geta eða vilja taka afstöðu til hennar. Gæti þá hinn ríkjandi meiri hluti ekki látið lið sitt á Alþingi bæta við

¹⁵ Sbr. lög nr. 17/1944 en texti þeirra er samhljóða þingskjali 152 á 63. löggjafarþingi; slóð <http://www.althingi.is/alttext/63/s/pdf/0152.pdf>.

¹⁶ Sjá vefsíðuna <http://www.forsaetisraduneyti.is/media/stjornarskra/starf-stjornarskrarnefndar-1-afangaskyrsla.pdf>.

meinlausri spurningu A á kjörseðilinn, spurningu sem væri samt kjósendum mikið hitamál? Þeir flyktust því á kjörstað og tækju afstöðu til A en hirtu ekki um spurningu B sem félli þá á dræmri þátttöku um hana sem slíka.

Það þarf ekki að leita víða í sögunni til að sjá afdrifarík dæmi um misnotkun þjóðaratkvæðagreiðslna. Hér er víti til að varast. Löggjöf um efnið þarf að vera traust og afgerandi.

Gildandi lög nr. 91/2010 um framkvæmd þjóðaratkvæðagreiðslna mætti skerpa með því t.d. að bæta nýrri mgr., 2. mgr., aftan við fyrrgreinda 11. gr. svohljóðandi:

„Atkvæðahlutföll skulu ávallt reiknuð út frá samtölu þeirra kjósenda sem taka afstöðu til hvernar spurningar fyrir sig.“