

Áhrif þess að jafna vægi atkvæða

Birgir Guðmundsson og Grétar Þór Eyþórsson

Stjórnlaganefnd fór þess á leit við Birgi Guðmundson dósent við Háskólann á Akureyri og Grétar Þór Eyþórsson prófessor við Háskólann á Akureyri, að gera úttekt á áhrifum þess að landið yrði eitt kjördæmi og atkvæðisréttur jafnaður. Fjalla skyldi almennt um kjördæmi og tilgang þeirra, og raktar helstu umræður um gildi þeirra fyrir lýðræðið. Kannað skyldi hvernig kjördæmakerfi nágrannalanda og annarra áhugaverðra samanburðarríkja væri háttáð. Þá yrði reynsla samanburðarlandanna heimfærð á íslenskar aðstæður og gerð tilraun til að leggja mat á hvaða áhrif slík kerfi hefðu hér. Ennfremur skyldu metin líkleg áhrif þess að gera landið að einu kjördæmi. Samantektin er ætluð til aðstoðar fulltrúum á stjórnlagabþingi og þess óskað að hún sé læsileg og skýr.

1. Pólitískt jafnrétti

Umræða um jöfnun atkvæðisréttar er samofin grundvallarhugmyndum um borgaraleg réttindi og lýðræði. Þannig hafa í umræðu um lýðræði gjarnan verið dregin fram þrjú grundvallaratriði sem þurfi að einkenna lýðræðislegt stjórnarform en það er að til staðar sé réttarríki, að það taki til allra þegnanna (inclusion) og að jafnrétti sé ríkjandi (Sodaro, 2004). Það sé því grundvallarréttur fólks að geta gengið til kosninga og að allir geti með atkvæði sínu haft jafnan rétt til að hafa áhrif á hverjir og hvers konar stjórnvöld komast til valda. Í þessu samhengi hefur umræða skapast um hvert sé í raun og veru inntak hugtaksins um jafnan rétt til pólitískra áhrifa og hvort og hversu mikla merkingu það hafi að skilgreina slíkt jafnrétti t.d. með því að tala um „einn maður – eitt atkvæði“. Jafnt vægi atkvæða einstakra kjósenda hefur í almennri umræðu gjarnan verið talið bæði æskilegt og lýðræðislegt, enda vísi það til þeirrar undirstöðu lýðræðis að hver og einn þegn þjóðfélagsins hafi sömu pólitísku áhrif. Hins vegar kallar krafan um jöfn pólitísk áhrif á að hægt sé að mæla þessi áhrif með einhverjum hætti, en enginn augljós mælikvarði er til sem mælir pólitísk áhrif tiltekins kjósenda. Fræðimenn hafa hins vegar skilgreint þessi áhrif sem líkindi þess að tiltekið atkvæði geti haft áhrif á úrslit kosninga“ (Dahl 1956). Athyglin beinist því m.a. að þeim kosningakerfum sem notuð eru og því hversu vel atkvæðin nýtast í viðkomandi kerfi. Kerfi þar sem mörg atkvæði „fara til spillis“ eða hafa engin áhrif framkallar því í raunveruleikanum umtalsvert pólitískt ójafnræði milli einstakra

kjósenda þar sem sumir fá þá engin tækifæri til að hafa pólitísk áhrif vegna þess að þeir eiga enga fulltrúa. Ein af stóru röksemdunum fyrir því að nota STV- kerfið í nýafstöðnum stjórnlagabæturkosningum var einmitt sú hve atkvæði nýttust vel. Sömu leiðis hefur verið á þetta bent sem kost hlutfallskosningakerfa (proportional representation) fram yfir einmenningskjördæmakerfi. Þannig getur og hefur umræðan um jöfn pólitísk áhrif stjórnast af því hvað nákvæmlega er átt við með pólitísku jafnrétti og jöfnum áhrifum. Mismunandi skilgreiningar hafa síðan leitt til mismunandi niðurstaðna og rökstuðnings fyrir ólíkum útfærslum á kosningakerfum og kjördæmaskipan.

Ljóst má vera að eitt einstakt atkvæði mun ekki ráða úrslitum um úrslit kosninga (nema í algerum undantekningartilvikum) og því má halda fram að umræðan um mikilvægi jafns atkvæðavægis sem einstaklingsréttar sé ofmetið (Rehfeld, 2005). Það sé fyrst og fremst samtala margra atkvæða sem skipti máli og þannig sé í raun verið að fjalla um hópa en ekki einstaklinga. Því sé það í raun mikilvægara að horfa til hópa en einstaklinga þegar fulltrúalýðræðið er metið og kosninga- og kjördæmakerfi sett fram. Þannig er auðveldlega hægt að stilla upp dæmi þar sem fulltrúabætur endurspeglar vilja kjósenda í heild og einstakra hópa kjósenda mjög vel án þess að pólitískt jafnræði ríki milli allra þegnanna, annað hvort vegna misvægis atkvæða eða vegna þess að stór hluti atkvæða fer til spillis.

Charles Beitz (1989) hefur bent á gagnlega aðgreiningu og uppskiptingu á pólitísku jafnrétti.

1. Jafnræði einstaklinga til pólitískra áhrifa/jafnt atkvæðavægi.
2. Jafnræði til að ná árangri í kosningum.
3. Jafnræði til að ná árangri á löggjöf og landstjórn (bandalög/samsteypur).

Samkvæmt flokkun af þessu tagi er það aðeins ein af fleiri mögulegum nálgunum á hugtakið pólitískt jafnrétti að skoða sérstaklega jöfn áhrif eða jafnt vægi atkvæða einstaklinga. Samkvæmt lið (2) getur það ekki síður skipt máli að niðurstaðan úr þeim ferlum öðrum sem notaðir eru við að velja fulltrúa sé þannig að hún endurspegli vilja tiltekinna hópa og kjósenda í heild. Loks dregur liður (3) athyglina að enn öðrum þætti pólitískis jafnréttis sem er möguleikar flokka til að taka að sér stjórn og stýra framkvæmdarvaldinu. Í því felast að öllu jöfnu mestu tækifærin til að hafa pólitísk áhrif en fullkomlega óvíst t.d. í þingræðiskerfi að niðurstaðan úr bandalagamyndun milli flokka og þingmanna á löggjafabætur skili því framkvæmdarvaldi sem kjósendur höfðu mestan áhuga á. Bæði eru samsteypustjórnir oft óvæntar og ófyrirséðar og minnihlutastjórnir eru iðulega ekki byggðar nema að takmörkuðu leyti á vilja meirihluta kjósenda. Þessi umræða hefur m.a. birst sem þekkt slagorð sem á að vera í orðastað íslensks kjósanda: „Það er alveg sama hvaða flokk ég kys í kosningum, ég er alltaf að kjósa yfir mig Framsóknarflokkinn!“ Er þá verið að vísa til mikilvægrar samningsstöðu Framsóknarflokksins – eins og annarra miðflokka í vestrænum samfélögum í flokkakerfinu - sem gerir hann oftast en aðra að fyrsta kosti í bandalagamyndun til ríkisstjórna (Duverger 1965).

Spurningin um misvægi atkvæða getur því í raun snúist um mjög ólíka hluti og er oftast einhvers konar samspil milli þess hversu mikið jafnræði er milli einstakra kjósenda, stærri hópa eða kjósenda í heild sinni og síðan hversu vel ráðandi stjórnvöld endurspeglar í raun vilja kjósenda.

2. Norðurlöndin - kjördæmaskipan og atkvæðavægi

Til að glöggva sig á því hvernig atkvæðavægi er og hefur verið háttað í nágrannalöndunum er rétt að skoða stöðu þess til þess að einhver samanturður út fyrir landsteinana fái.

2.1 Svíþjóð - atkvæðavægi

Misvægi atkvæða í Svíþjóð er ekkert, þar eru 29 kjördæmi og er 310 af 349 þingsætum dreift á þau eftir fjölda kosningabærra manna. 39 viðbótarsetum er síðan skipt eftir Saint-Laguë aðferðinni, þar sem deilitölur í fylgi flokks í kosningum eru 1, 3, 5, 7 o.s.frv. Svíar, Danir og Finnar nota hinsvegar afbrigði, sem kalla mætti „jöfnuðu oddatöluaðferðina“ og er ætlað að vera hagfelldara smærri flokkum við skiptingu þingsæta og því er fyrsta deilitalan 1,4 en ekki 1 (Petersson, 2006).

2.2 Finnland - atkvæðavægi

Svokallaður „magnstuðull“ (magnitude) ræður væginu milli atkvæðamagns og fjölda þingsæta í Finnlandi. Hlutdeild hvers kjördæmis í þingsætum er reiknuð með því að fólksfjöldi í öllu landinu er deilt upp í fólksfjöldi í kjördæminu margfaldaður með fjölda þingsæta (199).¹ Þessi formúla tryggir jafnt vægi milli fólksfjölda og þingsætafjölda, en þar sem ekki er tekið tillit til fjölda þeirra sem hafa kosningarétt, er formúlan heldur hagfelldari kjördæmum með herra hlutfall þeirra sem ekki hafa kosningarétt – börnum og unglungum (Sundberg, 2002). Þannig má áætla að frekar gæti hallað á dreifðari byggðir landsins ef eitthvað er, þar sem börn og unglingar eru hlutfallslega færri, en slíkt er gjarnan einkenni á lýðfræði dreifbýlla landsbyggðarhéraða.

3.3 Danmörk - atkvæðavægi

Allt fram á 5. áratug 20. aldarinnar var atkvæðamisvægi milli kjördæma í Danmörku. Þannig vigtuðu atkvæði minnsta kjördæmisins 2,5 falt miðað við það stærsta árið 1895 og 5,2 falt 1915. Með breytingum 1947-1948 var þessu misvægi atkvæða síðan eytt. Í meginatriðum er nú gengið út frá fjölda þeirra sem hafa kosningarétt og fólksfjölda frá fyrri kjörtímabili, bæði hvað varðar kjördæmasæti og jöfnunarsæti (Elklit, 2002). Þannig hafa Danir í yfir 60 ár búið við kjördæmaskipt kerfi, en með fullu jafnvægi atkvæða. Frjálslyndi flokkurinn sem hafði gott fylgi og hagnaðist á misvæginu, sérstaklega á Jótlandi, stóð lengi gegn þessum breytingum, en varð að lokum að lúta í lægra haldi fyrir vilja annarra flokka.

3.4 Noregur - atkvæðavægi

Misvægi atkvæða hefur verið lífseigt einkenni á norska kosningakerfinu og kjördæmaskipaninni og áhersla lögð á að viðhalda henni. Þannig hafa öll landsbyggðarkjördæmin utan Osló mun fleiri fulltrúa en Osló hlutfallslega

¹ Hér verður að taka fram að frá þingsætufjöldanum 200 er dreginn 1, vegna þess að hinar fámennu Álandseyjar eiga alltaf einn fulltrúa á finnska þinginu.

– sérstaklega héruðin lengst í norðri. Þannig vó atkvæði hvers kjósanda í Osló 9% minna en atkvæði meðalkjósandans í landinu árið 1997 á meðan atkvæði kjósanda í Finnmörk vó 43% meira en meðalkjósandans (Aardal, 2002). Samkvæmt Loosemore-Hanby's index² var misvægi atkvæða í Noregi 6,1 árið 1997. Viðvarandi togstreita milli norðurs og suðurs í Noregi hefur viðhaldið þessum viðhorfum og sú umræða sem hefur orðið um mögulega inngöngu Noregs í ESB á seinni árum hefur einnig orðið til þess að viðhalda þeim röksemdum sem færðar hafa verið fyrir misvægi atkvæða.

Hugmyndafræðin að baki misvægis atkvæða á rætur að rekja allt aftur til fyrri heimsstyrjaldar. Hún var útskýrð mjög greinilega og kynnt af nefnd sem endurskoðaði norsku kosningalögin 1917. Þannig var hugsunin og rökin að baki landfræðilegrar mismununar sett fram með eftirfarandi:

Jafnvel þó nefndin taki undir þau rök að Ósló ætti að falla í skaut fleiri þingsæti, þá er það engu að síður skoðun hennar að í Ósló sem höfuðborg landsins hafi fólk mjög greitt aðgengi að hinu pólitísku valdi í landinu í krafti setu þingsins í borginni. Sem aðsetur allra stærstu fjölmiðla landsins, allra stjórnmalaflokka, allra megin hagsmunasamtaka, sem og aðal fjármála- og stjórnsýslustofnana, hefur borgin svo afgerandi stöðu að ekki er með nokkru móti hægt að krefjast sama vægis atkvæða og önnur kjördæmi hafa. (Aardal, 2002: 213-214).

Noregur hefur því gengið lengra en grannlöndin í Skandinavíu í því að hafa misvægi atkvæða.

2.5 Ísland – atkvæðavægi

Ísland hefur gengið lengst allra Norðurlandanna í misvægi atkvæða milli kjördæma og flokka. Enda þótt þessu misvægi hafi nú verið að langmestu eytt milli flokkanna innbyrðis, er það enn verulegt milli kjördæma. Hallar þar á Reykjavíkurborg kjördæmin og Suðvesturkjördæmi. Þó hefur misvægið milli flokka farið lækkað allt frá 1916. Árið 1931 náði það að vísu hámarki eða 22,4 samkvæmt Loosemore-Hanby's index, en fór niður í 3,6 í seinni Alþingiskosningunum 1959 og var komið í 1,6 í kosningunum 1999. Misvægi milli kjördæmanna hefur ekki minnkað jafn mikið og náði 25,6 á Loosemore-Hanby's index í fyrri kosningunum 1959, en var 18,8 árið 1999 (Ólafur Þ. Harðarson, 2002). Með tilfærslu þingsætis úr NV-kjördæmi til SV-kjördæmis árið 2003 og fyrirséðri tilfærslu milli sömu kjördæma í næstu kosningum er ljóst að misvægið hefur lækkað og mun lækka enn frekar.

² Loosemore-Hanby, Index er endurbót á svokölluðum Rae's Index sem var innleiddur árið 1967 til þess að reikna misvægi atkvæða. Í Rae's index eru lögð saman öll frávík milli hlutfallslegs kjörfyllis og hlutfallslegs fjölda þingsæta. Í summuna af þeim samanlagða mismun er síðan fjöldi flokka deilt og endanleg Rae's index tala fengin. Þessi aðferð var gagnrýnd fyrir það að ef litlir flokkar voru til staðar lækkaði það endanlega útkomu og lækkaði þannig endanlega tölu. Loosemore-Hanby, Index frá 1971 var betrubót á þessu og til þess að smáflokkar næðu ekki að draga endanlegan stuðul niður var nú reiknuð summa allra frávika allra flokka, sem fyrr, en í stað þess að deila með fjölda flokka er einfaldlega deilt með tveimur. Þannig næst raunsannari mynd af misvægi atkvæða, því hærri sem tala stuðulsins er, því meira er misvægið.

2.6 Norðurlöndin - yfirlit

Til að draga þessa stuttu umfjöllun saman er því staðan á Norðurlöndunum sú að í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð sé atkvæðavægi að fullu jafnað. Það eru því Noregur og Ísland sem hafa misjafnt atkvæðavægi höfuðborgunum eða höfuðborgarsvæðunum í óhag og landsbyggðinni í hag. Tölurnar frá 1997 og 1999 segja okkur að þetta misvægi sé þrefalt meira á Íslandi en í Noregi.

Öll Norðurlöndin viðhafa kjördæmaskiptingu, sem og öll önnur vestræn lýðræðisríki.

3. Umræða og rök um atkvæðavægi á Íslandi

Sú umræða sem skapast hefur á Íslandi lengst af 20. aldar og endurspeglast t.d. í skýrslu nefndar um kjördæmaskipan og tilhögun kosninga sem lögð var fram á Alþingi 1999, hefur ekki eingöngu verið bundin við það sjónarmið að tryggja jafnt vægi atkvæða einstakra kjósenda. Þvert á móti hafa fleiri sjónarmið komið til skjalanna. Í skýrslunni er þannig bent á að kosningakerfið sem fyrst var kosið eftir á Íslandi árið 1987 hafi haft tvö að mörgu leyti mótsagnakennd markmið: Annars vegar að hafa atkvæðavægi misþungt eftir kjördæmum. Hins vegar að sem mest samræmi væri milli fulltrúafjölda einstakra flokka og atkvæðamagns flokkanna á landsvísu (Skýrsla 1998). Segja má að í þessu hafi falist sú pólitíska ákvörðun að viðhafa misvægi í atkvæðum einstaklinga en tryggja pólitískt jafnræði hópa, í þessu tilfalli flokkanna. Þannig var kröfunni um pólitískt jafnrétti og þar með réttlæti og lögmæti kerfisins svarað á landsvísu en á kostnað pólitísks jafnréttis einstaklinga. Markmiðið með þeim breytingum sem síðan voru gerðar á kosningakerfi og kjördæmaskipaninni 1999 var síðan skilgreint á eftirfarandi hátt:

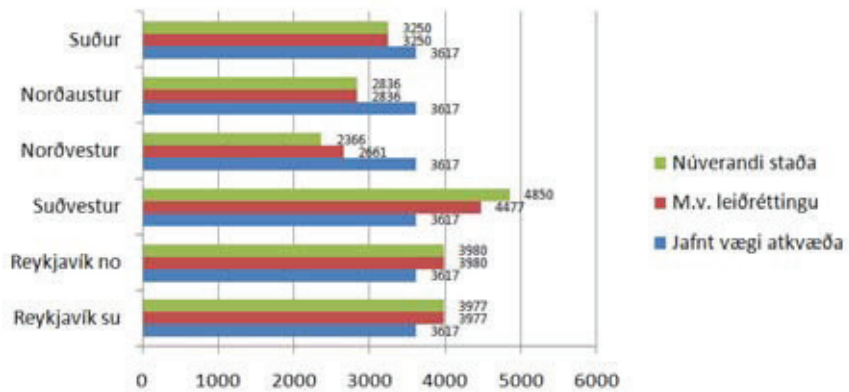
- Að draga úr misvægi atkvæða þannig að hlutfall kjósenda að baki hverju þingsæti þar sem munurinn er mestur á milli kjördæma verði sem næst 1:1,5 til 1:1,8.
- Að þingsætafjöldi í hverju kjördæmi verði sem jafnastur.
- Að áfram verði jöfnuður á milli stjórnmálasamtaka á landsvísu til að fjöldi þingsæta hvers flokks sé í sem bestu hlutfalli við kjósendatöluna. (Skýrsla 1998)

Yfirlýst markmið með því að taka upp núverandi kerfi var því bæði að jafna áhrif einstakra kjósenda en um leið að tryggja að jafnræðið á landsvísu héldist og þingmannafjöldi flokka væri í hlutfalli við atkvæðamagn þeirra. Niðurstaðan var síðan að bundið var sérstaklega í stjórnarskrá að atkvæðamisvægið mætti ekki fara yfir 1:2 og að þingsæti færðust þá milli kjördæma ef þetta hlutfall gæfi tilefni til. Það hefur nú gerst í tvígang, fyrst í Norðvesturkjördæmi eftir kosningarnar 2003 og svo aftur eftir kosningarnar 2009. Þingmenn Norðvesturkjördæmis verða því aðeins átta í næstu kosningum en voru tíu árið 2003. Hins vegar var ekki innleidd sérstök regla eða varnagli til að tryggja að þingmannatala flokkanna endurspeglaði í raun hlutfallslegt fylgi þeirra í kosningum. Slíkt virðist heldur ekki hafa verið nauðsynlegt þar sem kjördæmaskiptingin og kosningakerfið virðist hafa tryggt að pólitískt jafnræði væri milli flokka hvað þetta varðar. Þetta má sjá á Töflu 1 sem sýnir hlutfall hvers af fjórflokknum í þingmannahópnum annars vegar og meðal kjósenda hins vegar.

	1999		2003		2007		2009	
	Atkv. %	Þingm %	Atkv. %	Þingm %	Atkv. %	Þingm %	Atkv. %	Þingm %
Framsóknarflokkur	18,4	19,0	17,7	19,0	11,7	11,1	14,8	14,3
Sjálfstæðisflokkur	40,7	41,3	33,7	34,9	36,6	39,7	23,7	25,4
Samfylkingin	26,8	27,0	31	31,7	26,8	28,6	29,8	31,7
Vinstri grænir	9,1	9,5	8,8	7,9	14,3	14,3	21,7	22,2

Tafla 1 Hlutfall kjörfylgis og fjöldi þingmanna 1999-2009

Eins og áður segir hefur það nú gerst í tvígang að þingmönnum Norð-vesturkjördæmis fækkar vegna þess að kjósendafjöldi að baki hvers þingmanns þar hefur orðið meira en helmingi minni en í Suðvesturkjördæmi. Atkvæðamagn að baki hvers þingmanns eftir kjördæmum eins og staðan er í dag er nokkuð misjafnt en sá varnagli sem stjórnarskráin kveður á um tryggir að þetta hlutfall verði innan tiltekinna marka. Á mynd 1 má sjá hvernig þetta hlutfall er í dag og hvernig það væri næst þegar kosið verður ef miðað er við að atkvæðatölur yrðu þær sömu og í síðustu kosningum. Til samanburðar er síðan sýnt hvert hlutfallið yrði ef atkvæðavægið að baki öllum þingmönnum væri jafnt.



Mynd 1. Fjöldi atkvæða á þingmann eftir kjördæmum.

Eins og sjá má eru talsvert fleiri atkvæði að baki hvers þingmanns í Reykjavíkurborgarkjördæmunum og Suðvesturkjördæmi en í landsbyggðarkjördæmunum. Mestur var munurinn milli Suðvesturkjördæmis og Norðvesturkjördæmis.

Þegar horft er til þeirra þriggja markmiða sem að ofan eru nefnd og sett voru fram við síðustu breytingu á kosningakerfi og kjördæmaskipan er ljóst að þau hafa í aðalatriðum náðst fram. Þó er ljóst að í tvígang hefur þurft að grípa til varnagls um tilflutning þingsætis úr fámennu kjördæmi til fjölmennara kjördæmis til að tryggja að misvægi atkvæða fari ekki yfir 1:2. Einnig er ljóst að markmiðið um að hafa sem jafnastan fjölda þingmanna í kjördæmum næst ekki eins vel af þessum sömu ástæðum en Suðvesturkjördæmi er að verða áberandi stærsta kjördæmið í þingstyrk á meðan Norðvesturkjördæmi hefur dregist verulega aftur úr. Hins vegar virðast þessar breytingar ekki hafa afgerandi áhrif á samræmið milli styrks flokkanna á þingi og atkvæðamagns þeirra á landsvisu. Það er með öðrum orðum þrýstingur á að jafna misvægi atkvæða einstakra kjósenda og auka pólitískt jafnrétti með tilliti til landfræðilegrar stöðu. Sá þrýstingur er hins vegar ekki fyrir hendi um pólitísk jafnræði kjósenda hvað varðar hugmyndafræði og stjórnmálaflokka.

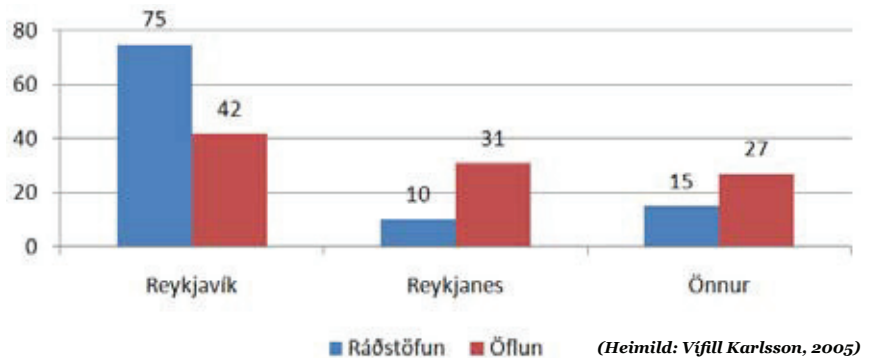
4. Kjördæmi – svæðisbundin viðhorf

Til þess að auka pólitískt jafnrétti á grundvelli landfræðilegrar staðsetningar er augljósasta leiðin að hreyfa til kjördæmamörk og/eða breyta þingmannatölu einstakra kjördæma. Slík tilfærsla getur verið mikil eða lítil og sú hugmynd sem lengst gengur í þeim efnum er að afnema kjördæmamörkin að fullu. Með því að hafa landið allt eitt kjördæmi næðist fram fullt jafnvægi milli atkvæðavægis einstakra flokka og þingmannatölu þeirra og jafnframt fæli það í sér fullt jafnræði milli allra atkvæða. Öll atkvæði hefðu þannig jafnt vægi sem tülka má sem pólitískt jafnrétti. Hins vegar myndi þetta fela í sér ýmsar aðrar breytingar sem ekki er víst að þættu mjög heppilegar fyrir pólitískt jafnræði og verður vikið nánar að því síðar. Með því að hreyfa til kjördæmamörk eða hreinlega að fjölga eða fækka þingmönnum í kjördæmum eftir fólksfjölda væri hægt að minnka misvægi atkvæða eftir landshlutum. Slíkt kallar hins vegar á svör við ákveðnum grundvallarspurningum um eðli kjördæma, til hvers eru þau og er nauðsynlegt að hafa þau bundin við landsvæði eins og nú er? Í nær öllum lýðræðisríkjum eru kjördæmi til staðar og þá kjördæmi sem byggja á landfræðilegum viðmiðum (Almond 2010), en þó eru vissulega til undantekningar frá þessu, s.s. Ísrael sem er eitt kjördæmi. Jafnframt hafa fræðimenn bent á að ýmsar aðrar leiðir séu hugsanlegar við útfærslu á kjördæmum og í því samhengi mætti t.d. nefna stétt, félagslega þætti einhvers konar eða þá kynferði (Rehfeld 2005). Samkvæmt slíkum hugmyndum væri t.d. hægt að hugsa sér að kjósendum væri skipt upp í kjördæmi eftir kyni, sem ugglaut myndi verða til þess að fá aðra niðurstöðu en fæst með landfræðilegri skiptingu eða ef landið yrði gert að einu kjördæmi.

Lítill takmörk eru í raun fyrir útfærslum á hugmyndum af þessu tagi en þær munu þó alltaf ráðast af því hvernig menn skilgreina hlutverk kjördæmanna, hvort þau eigi að stórum hluta að endurspegla fjölbreytileika samfélagsins í heild eða hvort þau eigi að endurspegla tiltekna hagsmuni sem samfélagið er sátta um að séu mikilvægir. Segja má að niðurstaðan í síðustu kjördæmabreytingu hafi verið að ná því besta úr báðum heimum. Þetta var gert með því að reyna að tryggja tiltekið landfræðilegt jafnvægi með kjördæmaskiptingunni en um leið að hafa ákveðið jafnræði með kjördæmunum og að þau væru stór og með það fjölbreytta innbyrðis hagsmuni að mjög þröngt hagsmunapot myndi ekki ráða ferðinni.

Engu að síður kemur fram í skýrslu nefndarinnar sem vann tillögurnar að breytingunni (Skýrsla 1999) ákveðin viðurkenning á því að pólitískt jafnrétti geti þegar allt kemur til alls best verið tryggt að hluta með misvægi atkvæða. Þannig er í fyrsta lagi gert ráð fyrir að misvægið geti orðið allt að 1:2 án þess að gripið sé til sérstakra ráðstafana og svo er hins vegar sérstaklega lagt til í skýrslunni að samhliða breytingum verði gripið til mótvægisáðgerða vegna þess að þingmönnum landsbyggðar muni fækka en þéttbýlisþingmönnum fjölga. Þessi sjónarmið eru í samræmi við þann sögulega skilning að þéttbýlið í höfuðborginni njóti nálægðarinnar við miðstöðvar pólitísku og efnahagslegs valds og því sé eðlilegt að atkvæðavægi sé landbyggðinni í hag. Þetta er samstofna umræða og var í Noregi 1917 og vitnað er til hér að framan og er þar raunar enn, því rökstyðja má að pólitísk áhrif landsbyggðar hafi ekki dugað til að hún fái sanngjarnan skerf af ríkisútgjöldum og þjónustu. Í því sambandi má t.d. benda á útreikninga Atvinnuþróunarfélags Eyjafjarðar, sem sýna að störf á vegum ríkisins eru hlutfallslega miklu fleiri á höfuðborgarsvæðinu en á lands-

byggðinni (AFE 2004). Einnig má nefna útreikninga Vífils Karlssonar hagfræðings með tveggja svæða Keynesísku kyrrstöðulíkani á öflun og eyðslu opinbers fjár 2002, en þar er niðurstaðan sú að ráðstöfun ríkisútgjalda er höfuðborgarsvæðinu ótvírætt í hag á meðan hlutfallið milli tekjuöflunar og ráðstöfunar er landsbyggðinni í óhag.



Mynd 2. Öflun opinbers fjármagns og ráðstöfun eftir landshlutum 2002.

Rannsóknarniðurstöður sem þessar hjá Vífli Karlssyni hafa ýtt undir fullyrðingar um að samþjöppun pólitísku valds í höfuðborginni feli í raun í sér pólitíska og efnahagslega mismunum.

Þótt misvægi atkvæða milli höfuðborgar og landsbyggðar hafi sögulega verið réttlætt með þessum hætti er ekkert sem segir að þetta sé eina leiðin til að leiðrétta fyrir þann „lýðræðis-“ eða „áhrifahalla“ sem virðist koma fram í stjórnkerfinu. Eins og áður segir var farin sú leið árið 1999 að greina á milli atkvæðavægisins og stjórnskipunarinnar og byggðamálanna en gera þess í stað sérstakt átak á sviði byggðamála.

5. Jöfnun atkvæðavægis

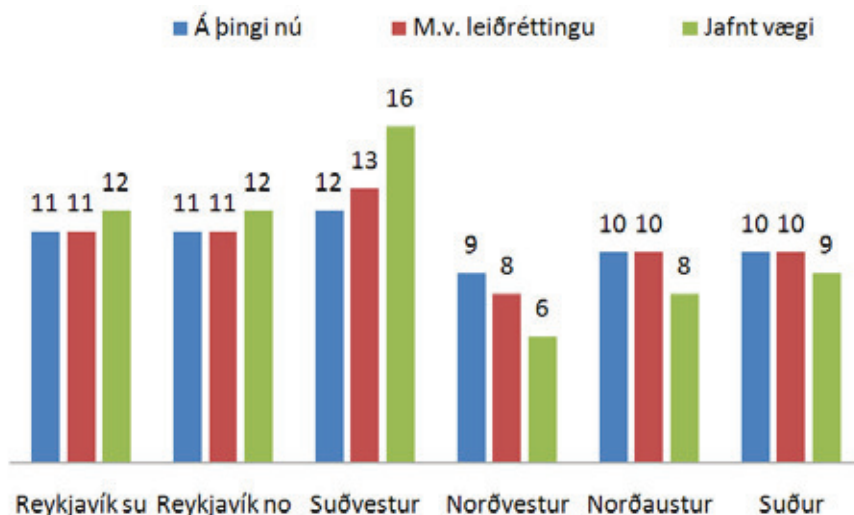
Það er hægt að velta upp ýmsum útfærslum á því hvernig þessu jafnvægi milli sérstakra hagsmuna og almannahagsmuna yrði náð, en miðað við sögulega reynslu hér á landi er nær óhugsandi annað en að kjördæmaskipting muni áfram byggjast á landfræðilegum þáttum. Þannig verða tvær megin leiðir líklegastar ef á annað borð er talin ástæða til að jafna misvægi atkvæða umfram það sem gert er í dag. Önnur leiðin væri að breyta landfræðilegri uppskiptingu kjördæmanna og fækka þá eða fjölga þingmönnum í einstaka kjördæmum. Hin leiðin væri að afnema kjördæmaskiptinguna og hafa landið allt eitt kjördæmi. Raunar er fræðilega hægt að tilgreina enn fleiri útfærslur á kjördæmabreytingum, en til hægðarauka er þó eðlilegt að stilla þessu upp sem tveimur megin kostum, sem eiga það sameiginlegt að landfræðilegir þættir eru í forgrunni en þingmannafjöldi í hverju kjördæmi afleidd stærð. Þannig væri annars vegar um að ræða:

- Að hafa kjördæmaskiptingu með einhverjum hætti
- Að hafa ekki kjördæmaskiptingu, þannig að landið yrði allt eitt kjördæmi

Verður nú vikið að þessum kostum hvorum fyrir sig.

5.1 Kjördæmaskipting

Hægt er að jafna vægi atkvæða með tilfærslu á kjördæmamörkum og/eða fjölda þingmanna í kjördæmi. Í þeim efnum kæmu ýmsar útfærslur til greina, og líklega væri sú einföldust að breyta einfaldlega fjölda þingmanna í núverandi kjördæmum. Yrði það gert myndu kjördæmin hins vegar vega mjög misþungt hvað þingstyrk varðar en ekki er þó líklegt að umtalsverð röskun yrði á samræmi þingmannafjölda flokkanna og kjölfylgis þeirra á landsvísu.



Mynd 3. Fjöldi þingmanna miðað við mismunandi forsendur.

Eins og sjá má myndi þingmönnum þéttbýliskjördæmanna þriggja fjölga um fimm ef atkvæðavægi yrði jafnt miðað við núverandi kjördæmi og ef miðað er við atkvæðafjölda í einstökum kjördæmum í síðustu kosningum.

Eins og sjá má á Mynd 3 myndi þessi útfærsla hafa umtalsverð áhrif á stöðu einstakra kjördæma og í heild auka verulega vægi þéttbýliskjördæmanna, einkum Suðvesturkjördæmis. Þá má búast við að þetta kynni að hafa einhver áhrif á innbyrðis styrkleika stjórnmálaflokkanna. Hér er miðað við að misvægið verði jafnað að fullu, en í útfærslu gæti það þó reynst snúið og hugsanlega mætti jafna misvægið að hluta og minnka frá því sem nú er.

Önnur forsenda gæti verið landfræðileg og byggst á rökum um fjarlægð frá miðstöð pólitísku og efnahagslegs valds og myndi um leið vera tilraun til að endurspeglar hvernig búsetuþróun í landinu hefur breytt hinu félagslega og efnahagslega landakorti. Slík forsenda gæti byggst á því að hópa saman í eitt kjördæmi svæðum sem eru félagslega- og efnahagslega svipuð og hafa því á margan hátt svipaða hagsmuni. Slík skipting myndi þýða aðgreiningu á höfuðborgarsvæði og landsbyggð þannig að stillt væri upp sérstökum landsbyggðarkjördæmum og sérstökum þéttbýliskjördæmum, einskorðað við Suðvesturhorn landsins. Við gerð slíkrar skiptingar er nærtækt að vísa til evrópskra svæðarannsóknahefða þar sem m.a. hefur verið notast við skilgreiningu á því sem kalla má „virk þéttbýlissvæði“ (Functional Urban Areas - FUA). Þar er miðað við svæði sem hefur miðpunkt með a.m.k. 15 000 íbúa og flugvöll. FUA-svæðið nær síðan í 45 mínútna akstursvegalengd út frá þeim miðpunkti og er talið vera sú félagslega og efnahagslega heild sem tekur til vinnumarkaðar, þjónustu, verslunar og afþreyingar. Sé slík skilgreining lögð til grundvallar í afmörkun

á höfuðborgarsvæði og landsbyggð lítur Íslandskortið nokkuð öðruvísi út en við eigum að venjast. Hið virka höfuðborgarsvæði myndi þá í raun teygja sig talsvert út fyrir mörk núverandi þéttbýliskjördæma (Reykjavíkurborgardæmi og Suðvesturkjördæmi) og inn í bæði Suðurkjördæmi og Norðvesturkjördæmi. Þannig næði svæðið þá að og með Borgarbyggð til norðurs, að og með Sveitarfélaginu Árborg til austurs og umlykja loks allan Reykjanesskagann. Ef miða ætti kjördæmakerfið eingöngu við slíka skilgreiningu og viðhalda hugmyndum um tiltölulega einsleit „landsbyggðarkjördæmi” og „þéttbýliskjördæmi” eru líkur til þess að landsbyggðarkjördæmin yrðu mun minni en nú og þéttbýliskjördæmin stærri.

"Landsbyggðarkjördæmin"	Mannfjöldi 2010	Mannfjöldi á landsbyggð	% mannfj. kjördæmis á landsb.	Þingmenn í næstu kosningum	Landsbyggðar þm. í næstu kosningum	% heildar mannfjöldi á landsbyggð	Umreiknað % þingmanna af landsbyggð	Umreiknað atkvæðavægi nú	Núv. % þing- manna af landsbyggð	Atkvæðavægi nú
Norðvesturkjördæmi	30126	19350	64,2	8	5,1	6,1	8,2	2,1	12,7	6,6
Norðausturkjördæmi	39273	39273	100,0	10	10	12,4	15,9	3,5	15,9	3,5
Suðurkjördæmi	47324	12894	27,2	10	2,7	4,1	4,3	0,2	15,9	11,8
Landsbyggðarkjördæmin alls	116723	71517	61,3	28	17,9	22,6	28,4	5,8	44,4	21,8

Tafla 2. Endurskilgreining á landsbyggð og umreikningur á atkvæðavægi milli kjördæmanna

Á töflunni sést að með þessari nýju skilgreiningu eru íbúar Norðvesturkjördæmis einungis um 64 prósent af þeirri íbúatölu sem hún er opinberlega í dag eða ríflega 19000 manns í stað 30000. Munurinn er verulega meiri í Suðurkjördæmi en þar yrði endurreiknuð landsbyggð einungis um 27 prósent af núverandi íbúatölu. Munar þar miklu um að stór sveitarfélög eins og Árborg og Reykjanesbær lenda innan marka höfuðborgarsvæðis.

Taflan sýnir þar af leiðandi að hlutfall landsbyggðar í *Norðvesturkjördæmi* af heildarfjölda landsmanna er aðeins 2,1 prósentustigum lægra en hlutfall þess af fjölda þingmanna (6,1 á móti 8,2) – sé þingmannafjöldi reiknaður hlutfallslega út frá hlutdeild í mannfjölda. Án endurskilgreiningar á landsbyggð yrðu þessar tölur 6,1 á móti 12,7 með misvægi upp á 6,6 prósentustig, landsbyggð í hag.

Sé litið á *Suðurkjördæmi* myndi núverandi reiknað misvægi lækka úr 11,8 prósentustigum, landsbyggð í hag í 0,2 prósentustig.

Sé tekið mið af endurútreikningum byggðum á þeirri endurskilgreiningu sem lýst var að ofan er hægt að halda því fram að misvægi pólitískra áhrifa sé ekki síður mikið innan núverandi landsbyggðarkjördæma en á milli landsbyggðarkjördæma og þéttbýliskjördæma. Ef t.d. þungamiðja atkvæðamagns Norðvesturkjördæmis er á Akranesi og í Borgarnesi er spurning hvort þessi þungamiðja eigi ekki meira sameiginlegt með höfuðborginni en norðanverðum Vestfjörðum? Og á sama hátt hvort þungi Suðurnesja og Árborgarsvæðis sé ekki misvægi innan Suðurkjördæmis á kostnað t.d. Hornafjarðar og Vestmannaeyja?

Ljóst er þó að ef fara á út í að hreyfa mikið við kjördæmakerfinu og endurskipuleggja það á einhverjum nýjum forsendum þá þarf helst að gera það frá grunni. Endurskiplagningin þarf þannig að skila þokkalega jöfnu atkvæðavægi, viðhalda samræmi milli kjörfylgis flokka á landsvísu og þingmannatölu þeirra og síðan, ef talin er ástæða til, stuðla að pólitísku jafnræði á öðrum sviðum.

5.2 Landið eitt kjördæmi

Eins og fram kom hér að framan er það að hafa landið allt eitt kjördæmi einfaldasta leiðin til að ná fullu jafnvægi atkvæða og nákvæmri endurspeglun þingfulltrúa á kjörfylgi flokka á landsvísu. Framkvæmdin á slíku fyrirkomulagi gæti þess utan verið tiltölulega einföld og því kemur ekki á óvart að sá kostur heyrir iðulega nefndur í umræðunni um jöfnun atkvæðisréttarins. Þetta fyrirkomulag er hins vegar ekki gallalaust og eflaust er það ekki tilviljun að kjördæmaskipting á grundvelli einhvers konar svæðaskiptingar er reglan í lýðræðisríkjum.

Athyglin beinist þó að nokkrum víðtækum spurningum umfram aðrar:

1. Hvaða áhrif hefur afnám kjördæmaskiptingar á svæðisbundnar stjórn málaáherslur t.d. með tilliti til dreifingar og áherslna í opinberri þjónustu og mannvirkjagerð? Ljóst er að megin þorri kjósenda er á stóru þéttbýlisstöðunum þar sem atkvæðin eru flest. Mun þetta þannig magna upp pólitískt og efnahagslegt misvægi milli landsbyggðar og höfuðborgar?
2. Hvaða áhrif hefur afnám kjördæmaskiptingarinnar fyrir pólitískt landslag og flokkadrætti?
3. Hvaða áhrif hefur afnám kjördæmaskiptingar á stjórn mála flokkana, skipulag þeirra, stefnu og starfshætti?
4. Hvaða áhrif hefur afnám kjördæmaskiptingar á samband stjórn málamanna og kjósenda. Breytist beint samband stjórn málamanna við kjósendur og þá hvernig og hvaða áhrif hefur þetta á pólitíska boðmiðlun?

Í öllum þessum tilfellum geta svörin skipt verulegu máli þegar metið er hvort ráðlegt sé að afleggja kjördæmaskipunina og hafa landið allt sem eitt kjördæmi.

6. Jöfnun atkvæðavægis – mat á áhrifum

Báðar þær meginleiðir sem hér hafa verið nefndar til að jafna eða draga úr misvægi atkvæða, þ.e. breyting á kjördæmaskipaninni og hugsanlegum þingmannafjölda einstakra kjördæma annars vegar og afnám kjördæmaskipunarinnar hins vegar, hafa sína kosti og galla. Hér er því um álitamál að ræða í flestum tilfellum og iðulega geta skoðanir og gildismat ráðið mestu um hvað talið er heppilegasta leiðin. Hér verður þó reynt að veita og meta þessa kosti eftir því sem hægt er með kerfisbundnum hætti.

6.1 Jöfnun með kjördæmaskipan

Ótvíræðir kostir geta fylgt því að halda í kjördæmaskipan og setja þannig upp ákveðnar girðingar. Þannig er festur ákveðinn landfræðilegur rammi sem tryggir a.m.k. einhverja lágmarks svæðisbundna hagsmuni. Ef kjördæmakerfið nær að tryggja sæmilega endurspeglun á fylgi flokka á landsvísu og viðheldur þokkalegu jafnvægi í atkvæðisrétti einstaklinga eru líkur til að breið sátt geti skapast um kerfið og það virkað vel.

Þá eru líkur til að kjördæmaskipting auðveldi stjórn málaflökkum og samtökum pólitískt starf og flokksskipulag, og skapi einnig ákveðna samfellu eða líkindi í skipulagi hjá ólíkum flokkum. Kjördæmin eru þegar þekkt skipulagseining hjá stjórn málaflökkum og þó þeir geti vissulega tekið upp ný skipulagsform tekur slíkt tíma og getur gefist misjafnlega.

Að hafa kjördæmaskiptingu væri þá í grunninn svipað þeim leiðum sem önnur lýðræðisríki hafa kosið að fara og það væri jafnframt í takt við sögulega hefð og stjórn málaareynslu. Hversu mikið rof yrði við eldra kerfi réðist að sjálfsgöðu af umfangi breytinganna – miklar breytingar kalla á að kerfið í heild sé hugsað upp á nýtt en minni breytingar gætu skilað umtalsvert minna misvægi með einföldum hætti.

Breytingar á umgjörð stjórn mála, jafnvel litlar breytingar, geta haft mikil og jafnvel ófyrirséð áhrif á stjórn málin og því geta róttækar tilraunir með kosningakerfi og kjördæmaskipan reynst varasamar. Sé hugmyndin fyrst og fremst sú að draga úr misvægi atkvæða, hljóta „lagfæringar“ eða breytingar á núverandi kosningakerfi og kjördæmaskipan að koma sterklega til álit.

6.2 Landið eitt kjördæmi

Hér að framan var varpað fram fjórum meginspurningum sem koma upp í tengslum við að afnema kjördæmaskipanina og gera landið að einu kjördæmi. Jafnframt var það dregið fram að helsti kosturinn við að hafa landið eitt kjördæmi er að þannig næðist sjálfkrafa jafnt vægi atkvæða og fullt samræmi kjörfylgis og fulltrúa einstakra flokka. Rétt er að skoða nánar spurningarnar eða álitamálin fjögur sem nefnd voru hér að framan, þ.e. misvægi milli landsvæða, hugsanleg áhrif á pólitískt landslag og flokkadrætti, áhrifin á stjórn málaflökkana, og áhrifin á samskipti og tengsl stjórn mála og kjósendanna.

6.2.1 Svæðisbundinn mismunur

Þorri atkvæðamagns í landinu er á höfuðborgarsvæðinu og þar er fyrir miðstöð pólitísku og efnahagslegs valds. Vægi þéttbýlisins mun fyrirsjáanlega aukast enda munu stjórn málin og kjörnir fulltrúar vera viðkvæmari fyrir kröfum og hagsmunum höfuðborgarsvæðisins en annarra svæða einkum og sér í lagi jaðarsvæða sem ekki hafa mikil pólitísk áhrif (í þeim skilningi að atkvæði fólks þar geti ráðið miklu um kosningaúrslit). Á móti kemur vissulega sú röksemd að stjórn málamenn eru fulltrúar landsins alls og gætu því hafið sig upp fyrir flokkadrætti og kjördæmapot og hugsað um hag heildarinnar (Rehfeld 2005). Vöxtur opinberrar þjónustu og starfa á vegum ríkisins á höfuðborgarsvæðinu umfram landsbyggðina á umliðnum árum, þrátt fyrir misvægi atkvæða landsbyggðinni í hag, gerir það einfaldlega ekki trúverðugt að mikil breyting verði á pólitískum áherslum við það að afnema kjördæmaskipanina. Hagræðing og hagkvæmni eru lykilorð í stjórnsýslu og framkvæmdum á vegum hins opinbera og gegn hinum þunga straumi hagkvæmni stærðarinnar mega fámennari byggðir sín lítils. Því er ljóst að koma yrði með einhverjum öðrum hætti til móts við landsbyggðina ef landið yrði eitt kjördæmi, líkt og hugmyndin var í tillögugerðinni með síðustu kjördæmabreytingu. Gallinn við slíka lausn er að einhvers konar byggðaaðgerðir sem ákveðnar eru til skamms tíma í senn er hægt að afturkalla með litlum fyrirvara á meðan atkvæðamisvægi

sem er ígildi meiri pólitískra áhrifa er bundið í kosningalögum og stjórnarskrá. Ólíklegt er því að um þessi atriði myndi skapast friður.

6.2.2 Pólitískt landslag og flokkadrættir

Nátengt því sem hér að framan segir um svæðisbundinn mismun, eru líkurnar á því að nýir átakaásar komi fram í stjórnámálum (eða e.t.v. að gamlir taki sig upp á ný!). Ef umtalsverð óánægja myndast á landsbyggðinni og væntingar bregðast um sanngjarnan hlut í sameiginlegum gæðum má gera ráð fyrir að byggðamál fái aukið vægi í stjórnámálum. Jafnvel gætu slík átök leitt til þess að nýir flokkar mynduðust eða að gamlir flokkar sem eru í leit að sérstöðu stilltu sér upp með afgerandi hætti á ólíkum endum þessarar stefnumörkunar.

6.2.3 Stjórnámálaflokkarnir

Umtalsverðar líkur eru til að hlutverk stjórnámálaflokka og vægi muni aukast og miðstjórnarvaldið þar aukast við það að gera landið að einu kjördæmi. Þetta stafar af því að samræming framboðsmála og skipulag flokksstarfs yrði á vettvangi landsins alls en ekki á vettvangi kjördæmanna. Uppröðun á framboðslista yrði t.d. á landsvísu og þrátt fyrir að flokkarnir myndu fljótlega koma sér upp reglum og verkferlum um uppröðun á listana þá yrði allur undirbúningur, eftirfylgni, umsýsla og yfirsýn að vera miðlæg.

Í þessu samhengi er rétt að draga það fram að þetta gildir í raun jafnvel þótt flokkarnir eða forustufólk þeirra sé ekki með beinum hætti að stilla upp á lista. Og styrkurinn sem þéttbýlið býr yfir í krafti yfirgnæfandi fjölda er þar að auki líklegur til að kristallast ef listar eru valdir í prófkjöri nú eða í kosningum með persónukjöri. Þéttbýlissjónarmið og framþjóðendur eru líklegri til að ná fram í listauppstillingu en framþjóðandinn sem ber fram sjónarmið landsbyggðar og fámennis.

Flokksstarf og skipulag þyrfti í flestum flokkum að endurskoða en í dag miðast flokkskipulag iðulega við kjördæmin. Hugsanlega gætu flokkar starfað eitthvað áfram samkvæmt núverandi skipulagi, en líklegast er að ný kjördæmaskipan myndi kalla á breyttar starfsaðferðir. Síðasta kjördæmabreyting reynist gömlu flokkunum og flokksstarfi þeirra stundum drjúgur biti að kyngja og svo yrði eflaust líka í þessu tilfalli. Sérstök ástæða er til að íhuga tengsl flokksfélaga og þingmanna og hvort sami hvati verði fyrir hendi fyrir kjörna fulltrúa að halda sambandi við flokksfélög vítt um landið og er með núverandi kjördæmaskipan. Þingmenn hafa iðulega bent á að landsbyggðarkjördæmin séu stór og stundum erfið yfirferðar, einkum ef þingmaður þarf kannski að vera á Siglufirði að kvöldi dags og á Djúpavogi daginn eftir.

Á það má benda að rafræn samskipti, tæknivæðing almennt og verulegar samgöngubætur, sérstaklega á landi, hafa að ýmsu leyti stytt vegalengdir og auðveldað öll samskipti. Tæknin breytir miklu, en óvíst er að hún hafi breytt eðli hins pólitíska starfs í stjórnámálaflokkum, eða geti jafnvel breytt því. Rétt er einnig að benda á að kjördæmavikur þar sem þingmenn allra flokka í kjördæmum fara um kjördæmin og funda með hagsmunaaðilum og kjósendum, eru skipulegur vettvangur í starfi þingsins sem auðveldar þingmönnum nokkuð samskipti heim í kjördæmin. Á starfsáætlun Alþing-

is 2010-2011 eru tvær slíkar vikur, í október 2010 og í febrúar 2011.

Þegar Alþingi ákvað að taka upp kerfi aðstoðarmanna þingmanna var það hugsað sem liður í að styrkja stöðu hinna óbreyttu þingmanna, ekki bara í hinum dreifðari kjördæmum, heldur einnig stjórnarandstöðuþingmanna. Má telja þetta hafa verið skref í þá átt að efla eða verja stöðu þingsins gagnvart framkvæmdarvaldinu. Veturinn eftir efnahagshrunið 2008 var hinsvegar ákveðið að leggja þetta kerfi aðstoðarmanna niður. Verður að telja það hafa m.a. veikt stöðu þingmanna gagnvart samskiptum við kjósendur sína.

Það yrði því mikil áskorun fyrir stjórnámálaflokkana ef landið yrði gert að einu kjördæmi. Skipulag þeirra yrði að aðlagast breytingum á sama tíma og hlutverk, miðstýring og álag á flokkana sjálfa væri aukið.

6.2.4 Stjórnámálamenn og kjósendur

Af sjálfu leiðir að ef landið allt verður eitt kjördæmi munu boðleiðir milli stjórnámálamanna og kjósenda almennt lengjast frá því sem nú er. Hér að framan var nefnt að líkur væru til að samband og samskipti milli þingmanna og forustu flokkanna við flokksmenn í héraði gæti minnkað. Það sama á við um sambandið við kjósendur – sérstaklega þá kjósendur sem miklu þarf að kosta til að hitta. Þannig getur það verið beinlínis skynsamlegt fyrir stjórnámálamann að sleppa því að hitta kjósendur sem t.d. búa í fámennu byggðalagi úr alfaraleið. Nær væri að nýta dýrmætan tíma til að tala við margfalt fleiri sem auðveldara er að ná til. Þungi samskipta þingmanna og kjósenda gæti því færst til þéttbýlisstaða. Á móti slíkri tilhneigingu mun það vissulega vinna, að allir stjórnámálamenn munu berjast um þau atkvæði sem auðvelt er að ná til og því muni þeir óhjákvæmilega líka snúa sér að þeim sem erfiðara er að ná til. En vissulega eru hagkvæmnisjónarmið sem þessi þegar til staðar innan hinna víðfeðmari kjördæma, en hætt er við að svona hagræðing í starfi stjórnámálamanna gæti gengið enn lengra yrði landið eitt kjördæmi.

Óvissa er þó um hvernig pólitísk boðskipti stjórnámálamanna og almennings muni verða við afnám kjördæma. Hvernig hin pólitíska barátta mun fara fram í fjölmiðlum. Til þessa hafa stjórnámálamenn náð að kynna stefnu sína í landsmiðlum, bæði sérstökum kosningaþáttum, í fréttum og fréttatengdum þáttum á ljósvakanum, og með greinaskrifum í dagblöðin. Í þessum miðlum hafa stjórnámálamenn iðulega verið að tala inn í almannarýmið á landsvísu og kveða sér því hljóðs um almenn stefnumál. En samhliða þessu mikilvæga upplýsingakerfi í landsmiðlum hefur verið háð kosningabarátta úti í kjördæmum þar sem héraðsfréttamiðlar ásamt fundaherferðum og öðrum óformlegum boðleiðum hafa verið nýttar. Þar hafa málefni sem tengjast nærsamfélagi fólks fengið umræðu, mál sem eru e.t.v. sérstaklega áhugaverð fyrir tiltekið hérað eða landsfjórðung. Vissulega er hugsanlegt að héraðsmiðlar og flokkarnir sem í framboði eru, muni axla þá ábyrgð sem felst í því að halda úti umræðu um héraðsbundin mál. Það er hins vegar ekki síður hugsanlegt að svo verði ekki, sérstaklega í ljósi þess að almennt eru héraðsmiðlar á Íslandi mjög veikburða. Landsdekkandi miðlar munu hér eftir sem hingað til miða sín efnistöð við það sem er almennt áhugavert fyrir alla neytendur þeirra. Netmiðlar, s.s. samskiptavefurinn Facebook eru í vaxandi mæli að hasla sér völl í pólitískum boðskiptum en slíkir miðlar munu tæplega verða það lausnarorð

sem brýtur almenna landsdekkandi stjórn málaumræðu niður í svæðisbundna umræðu. Að þessu leyti er því enn verið að auka á frumkvæðis skyldur stjórn málaflökkanna og frambjóðendanna, að þeir tali ekki einvörðungu um hið almenna við hinn mikla fjölda í þéttbýlinu, heldur líka um hið einstaka við þá sem færri eru.

7. Samantekt

Jafnræði þegnanna til að hafa pólitísk áhrif er meðal grundvallaratriða lýðræðisins og borgaralegra réttinda. Almennt birtist þessi regla í atkvæðisrétti allra fullorðinna manna sem þannig geta haft áhrif á niðurstöður kosninga. Við útfærslu á kosningakerfum og kjördæmum hafa hins vegar vaknað ýmsar spurningar um hvernig beri að túlka og skilja þá grunnforsendu að þegnarnir hafi jafnan rétt til pólitískra áhrifa. Krafa um jafnt atkvæðavægi er sterk en ekki einhlít í fræðilegri umræðu og inntak hennar veltur á því hvort tekið er mið af rétti einstaklinga til að kjósa, rétti þeirra til að hafa áhrif á úrslit kosninga eða á niðurstöðu stjórnarmyndunar. Jafnt vægi atkvæða er því í fræðilegri umræðu ekki endilega forsenda pólitísku jafnréttis, þó það skipti miklu máli.

Kjördæmakerfið á Íslandi eins og það er í dag leyfir mest tvöfaldan mun á vægi atkvæða og í tvígang hefur orðið að breyta þingmanna-tölu Norðvesturkjördæmis til að atkvæðamisvægið haldist innan þessara marka. Að öðru leyti hefur kosningakerfið og kjördæmaskipunin sem tekin var upp 1999 að mestu náð markmiðum sínum og er gott samræmi milli fylgis flokka á landsvísu og þingmannatölu þeirra. Skoðun á atkvæðavægi á Norðurlöndunum hefur sýnt að Ísland og Noregur viðhafa ein misvægi atkvæða milli landsbyggðar og höfuðborgar – Ísland þó mun meira – þrisvar sinnum meira, nánar tiltekið.

Til að jafna vægi atkvæða frá því sem nú er og jafnvel að hafa það alveg jafnt, eru tvær megin leiðir: Annars vegar að hafa kerfi með breyttum kjördæmamörkum og/eða breyttum þingmannafjölda í kjördæmum. Hins vegar að hafa landið eitt kjördæmi.

Fyrri leiðin býður upp á tiltölulega litlar breytingar þar sem núverandi kjördæmi fengju að halda sér eða halda sér að mestu, en þingmannatölu hvers kjördæmis væri breytt þannig að hlutfall þingmanna á kjósanda væri alls staðar það sama. Miðað við núverandi aðstæður og fulla jöfnun atkvæðavægis myndi þetta fela í sér tilflutning sex þingsæta frá landsbyggðarkjördæmunum þremur til þéttbýliskjördæmanna á suðvesturhorninu. Hins vegar er líkur til að misvægi milli „landsbyggðarhagsmuna“ og „þéttbýlishagsmuna“ í núverandi kjördæmaskipan sé iðulega ofmetið, þar sem stórir hlutar landsbyggðarkjördæmanna eru í raun þéttbýli. Núverandi kjördæmi eru það stór að þau fela því í sér nokkuð blandaða hagsmuni sem ætti að draga úr líkum á einsleitri hagsmunagæslu. Þessi leið kann að ná fram því markmiði að jafna atkvæðavægið en um leið byggja á reynslu sem fyrir er í skipulagi og framkvæmd stjórn málastarfs.

Umræða um atkvæðavægi hefur gjarnan verið nátengd umræðu um kjördæmapot og fyrirgreiðslupólitík þar sem landsbyggðin er sögð hafa notið ójafns atkvæðavægis. Því var hér gerð tilraun til að endurskilgreina mörk höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar með vísan í íslenska þjóðfélagsþróun síðustu áratuga. Þetta hefur verið byggt á skilgreiningum úr rannsóknnum landfræðinga sem opinberlega hafa verið notaðar af

svæðarannsóknastofnuninni ESPON. Þessi endurskilgreining svæðamarkanna gefur nokkuð aðra mynd en venjulega er dregin upp og er því raunverulegt misvægi atkvæða milli landsbyggðar og höfuðborgar hvergi nærri jafn mikið og almennt er látið í veðri vaka. Þetta sýnir hversu viðkvæm umræðan um misvægið er þeim skilgreiningum sem notaðar eru til að nálgast viðfangsefnið.

Einnig væri hægt að stokka algerlega upp kjördæmaskipanina og skilgreina kjördæmi út frá einhverjum tilteknum hagsmunum, t.d. landsbyggðarhagsmunum. Slíkt myndi hafa í för með sér að landsbyggðarkjördæmin yrðu með tiltölulega lítinn þingstyrk á meðan þéttbýliskjördæmin yrðu fjölmenn og með marga þingmenn.

Seinni leiðin, að gera landið allt að einu kjördæmi, er fræðilega mun einfaldari leið til að jafna vægi atkvæða. Slíkt jafnvægi næðist sjálfkrafa. Í þeirri leið felast hins vegar ákveðnar hættur sem kunna að flækja málið. Þessi leið myndi líklega auka vægi stjórnmalaflokka talsvert og auka miðstýringu á þeirra vegum um leið og tengsl forystu flokkanna við almenna flokksmenn, einkum á afskekktari stöðum, gætu minnkað. Auk þess er viðbúið að flokkarnir og stjórnmalamenn almennt ættu erfiðara með að nálgast kjósendur og halda uppi virku sambandi við þá m.a. vegna erfiðari pólitískrar boðmiðlunar. Almennt má gera ráð fyrir að staða landsbyggðar og dreifbýlis, þar sem hlutfallslega fáir kjósendur eru, muni veikjast. Stjórnmalamenn eiga að öðru jöfnu auðveldan aðgang að hinum mörgu sem búa í þéttbýli og pólitískir hagsmunir fjöldans í þéttbýlinu eiga greiðan aðgang að stjórnmalamönnum í atkvæðaleit. Það sama verður ekki sagt um aðstöðu dreifbýlli svæðanna - jaðarhagsmuni hinna fáu. Gamla spurningin, sem James Madison og aðrir „feður Bandaríkjanna“ voru uppteknir af hlýtur að vera miðlæg í þessu sambandi, en hún er sú hvort raunveruleg hætta sé á harðræði hins stóra meirihluta ef landið yrði eitt kjördæmi. Og hvort sem harðræðið væri raunverulegt eða einungis skynjað, eru mjög auknar líkur á að nýir átakaásar milli þéttbýlis og landsbyggðar komi upp.

Spurningunni um jafnt vægi atkvæða eða ekki mætti svara með tvennum hætti: Í fyrsta lagi að jafnvægið megi finna í hinu augljósa tölfræðilega jafnvægi þar sem atkvæði allra kjósenda vegur jafnt. Í öðru lagi í hinu meira huglæga og matskennda – því pólitíska. Sú nálgun við svarið felst í að svara því hvort aðstöðumunur sé milli kjördæmanna, þ.e. hvort bæði aðstöðumunur sé milli þingmanna við að rækja samband við kjósendur og hvort höfuðborgarsvæðið njóti forskots í krafti staðsetningar þingsins og allra lykilstofnana stjórnsýslu. Sé svarið við þeirri spurningu það að þarna sé aðstöðumunur, hlýtur spurningin um hina tölfræðilegu lausn að vera flóknari. Við henni gætu orðið tvenns konar svör: Annaðhvort að viðhafa tölulegt misvægi atkvæða eða þá að jafna það misvægi og bæta þeim sem á hallar það upp með t.d. byggðaaðgerðum af einhverjum toga. Þó slík lausn gæti á margan hátt verið fær er á henni sá vankantur að tölulegt atkvæðavægi væri þar með stjórnarskrárbundið en aðgerðirnar til að bæta aðstöðumun upp væru það ekki og væru háðar pólitískum vindum hverju sinni.

8. Heimildir

Aardal, Bernt (2002): *Electoral Systems in Norway*. New York. Agathon Press. (bls. 101-166).

Almond, G.A.; Dalton, R.J.; Powell B.P. Ström, K. (2010): *European Politics Today*. New York. Longman/Pearson.

Beitz, Charles (1989): *Political Equality Princeton*. NJ Princeton University Press.

Dahl, Robert A.(1970): *A Preface to Democratic Theory*. Chicago & London. The University of Chicago Press.

Duverger, M. (1965): *Political Parties*. London. Methuen, University Paperbacks.

Elklit, Jörgen (2002): *The Politics of Electoral System Development and Change: The Danish case*. New York. Agathon Press. (bls. 15-66).

Grofman, B & Lijphart, A (ritstjórar) (2002): *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York. Agathon Press.

Ólafur Þ. Harðarson (2002): „The Icelandic Electoral System 1844-1999.“ *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York. Agathon Press. (bls. 101-166).

Ólafur Þ. Harðarson: „Nýtt kosningakerfi: Jafnari atkvæðisréttur – og hægt að jafna hann alveg með einfaldri lagabreytingu!“ *Úlfjótur* 2003; 56 (4): (bls. 676-679).

Petersson, Olof (2006): *Nordisk Politik*. Sjätte upplagan. Stockholm. Norstedts juridik.

Rehfeld, Andrew (2005): *The Concept of Constituency, Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*. Cambridge. Cambridge University Press.

Sodaro. M.J. *Comparative Government, a Global Introduction*, New York, McGraw-Hill.

Sundberg, Jan (2002): „The Electoral System of Finland. Old and Working Well.“ *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York. Agathon Press. (bls. 67-99).

Särlvik, Bo (2002): „Party and Electoral System in Sweden.“ *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York. Agathon Press. (bls. 225-270).

„Skýrsla nefndar forsætisráðherra um endurskoðun á kjördæmaskipun og tilhögun kosninga til Alþingis.“ (1998) Lögð fyrir á 123. löggjafarþingi. Sótt 16. janúar á slóðina: <http://www.althingi.is/altext/123/s/0141.html>

Vífill Karlsson (2005) „Um landfræðilegt misræmi milli fjármögnunar og umsvifa hins opinbera og afleiðingar þess fyrir landshluta á Íslandi“ *Calculus Research paper No 1*. Sótt 10. janúar 2011 á slóðina: <http://vifill.vesturland.is/Vifill%20RSP%201%202005.pdf>

Þorsteinn Magnússon (1979) *Lýðræði og vald, kynning á þremur kenningum*. Reykjavík. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.