

FRÉTTASKÝRING: Endurskoðun stjórnarskrárinnar 3. hluti

# Lýðræðishalli af mannavöldum

Kosningakerfið íslenska og kjördæmaskipanin hafa verið deilumál í áratugi. Háværar raddir eru uppi um að gera þurfi róttækar breytingar á íslenskri stjórnskipun. Jöfnun atkvæðisréttar er þar í forgrunni. Tækifærið gæti verið fyrirhugað stjórnlagabing.

Strax og úrslit voru kunn eftir alþingiskosningarnar 2007 hófst umræða um að íslenska kosningakerfið væri meingallað. Nokkur dæmi voru tínd til því til rökstuðnings og vart hægt að mótmæla að röðun í þingsæti var ekki í samræmi við kosningaúrslit. Misræmi í vægi atkvæða eftir kjördæmum kom skýrt fram, enn á ný.

Kosningakerfið og kjördæmaskipanin hafa verið viðvarandi viðfangsefni tillagna um stjórnarskrárbreytingar á lýðveldistímanum og hefur reyndar verið eitt helsta deiluefni íslenskra stjórn mála frá því snemma á 20. öld. Þannig voru breytingar á kosningakerfinu meginefni þeirra stjórnarskrárbreytinga sem tóku gildi frá 1934 til 1999. Þróunin hefur verið í þá veru að auka jafnvægi atkvæða en tillögur hafa reglulega komið fram um að gera landið allt að einu kjördæmi, eða frá árinu 1927.

**Kosningarnar 2007**

Dæmi frá alþingiskosningunum 2007 varpa ljósi á kosningakerfið íslenska. Sjálfstæðisflokkurinn fékk 35,4 prósent atkvæða í Reykjavíkurborg kjördæmi norður og fjóra þingmenn kjörna, en Samfylkingin 29,2 prósent og fimm þingmenn. Framsóknarflokkurinn fékk þrjú þingmenn í Norðausturkjördæmi með 5.726 atkvæðum en engan þingmann með 4.266 atkvæði í Reykjavík. Ofan á þetta má bæta að Samfylkingin fékk 26,8 prósent atkvæða í Suðurlkjördæmi og tvo þingmenn, sama þingmannafjölda og Framsókn bar úr bítum í sama kjördæmi með 18,7 prósent atkvæða.

Mat fjölmargra fræðimanna og áhugafólks um stjórnarmál er að alþingismenn hafi of mikilla hagsmuna að gæta við ákvörðun um skiptingu landsins í kjördæmi og jöfnun atkvæðisréttar. Alþingismenn séu því vart til þess hæfir að setja landinu sanngjörn og réttlát kosningalög.

**Lýðræðishugtakið**

Baldur Þórhallsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands, er einn þeirra sem hafa gagnrýnt kosningakerfið. Hann bendir á að til séu margar útfærslur á kosningakerfum og menn deili um hvaða útfærsla sé lýðræðislegust. „Það á rætur að rekja til þess að ekki hefur náðst sátt um það hvernig skilgreina eigi lýðræði, og þá hvað felst nákvæmlega í lýðræðishugtakinu. Sérstaklega ekki hvernig best er að útfæra lýðræðishugmyndina í almennum kosningum. Þetta gerir það að verkum að kosningakerfin eru mjög ólík.“

Baldur segir að kosningakerfið hér á landi hafi vissulega tekið verulegum breytingum og þingsæti á milli stjórnmálaflokka skiptist nokkuð jafnt á milli þeirra eftir atkvæðamagni. „Það var ekki svo lengi vel en þetta hefur verið fært til betri vegar. Kosningakerfið er hins vegar þeim stóra annmarka háð að misvægi atkvæða er mjög mikið hér á landi. Að mínu mati samræmist það ekki hugmyndum um lýðræði að atkvæði borgaranna sé misjafnlega vegið.“

**Sagan**

Árið 1934 var kjördæmaskipanin fest í sessi í stjórnarskrá en árið 1959 var kosningakerfinu svo gjörbreytt; þau 28 kjördæmi sem verið höfðu voru lögð niður og tekin upp hlutfallskosning í átta kjördæmum; Reykjavíkurborg kjördæmi hélt óbreytt en eldri kjördæmi sem höfðu miðast við sýslur eða kaupstaði voru sameinuð eftir landshlutum. Þetta fyrirkomulag hélt óbreytt til ársins 1987 þegar atkvæðavægi milli flokka var jafnað að miklum mun. Þetta var gert með því að þróa



flókið kosningakerfi sem tók hins vegar ekki til jöfnunar atkvæðisréttarins.

Gunnar Helgi Kristinsson, prófessor í stjórnmálafræði við Háskóla Íslands, bendir á að þegar kosningakerfið tók að þróast hér á landi hafi í raun búið ein þjóð í landinu. „Það var ekkert þéttbýli/dreifbýli eða suðvesturhorn/landsbyggðin. Í meginatriðum voru þetta bændur og búalið sem hér bjuggu með svipada hagsmunum og hugmyndir. Síðan varð gifurleg breyting í atvinnuáttum og búsetu fólks þeim tengd. En hinar dreifðu byggðir voru hins vegar ekki sáttar við að láta frá sér það pólitíska vald sem legið hafði hjá þeim í gamla kerfinu. Vald-ið fluttist því ekki með fólkinu.“ Gunnar Helgi segir stöðuna í dag einkennast af því að vissir landshlutar græði á kosningakerfinu og þingmenn landsbyggðarkjördæmanna hafi mikil áhrif innan flokkanna. „Það er því erfitt að hreyfa við málum landsbyggðarinnar og ástæða þess að meira hefur ekki breyst en raun ber vitni.“

Kosningamálið hefur verið sjálfstætt deilumál í langan tíma enda hefur það haft djúpstæð áhrif á styrkleikahlutföll flokkanna og þar með þingmeirihluta og ríkisstjórnarmyndanir. Yfirvigt landsbyggðarinnar í þingflokkinum hefur þau áhrif að þingið er almennt áhugasamt um mál sem brenna á landsbyggðinni og þingmenn hafa haft tækifæri til þess að nýta sér það.

**Fyrirgreiðslupólítík**

„Farsælast væri að gera landið allt að einu kjördæmi. Kjördæmaskiptingin hefur haft í för með sér margumtalað kjördæmapot. Tiltæknir þingmenn hafa verið í fullu starfi við það að úthluta bitlingum í sín kjördæmi til að tryggja stöðu sína. Þetta hefur í gegnum tíðina verið verulegt vandamál vegna augljósrar tengingar við spillingu. Það að gera landið að einu kjördæmi myndi draga úr kjördæmapotinu sem oft á tíðum hýllir einungis fámennum hópi en ekki fjöldanum. Ástæðan fyrir því að þetta skref hefur ekki verið stigið er sú að meginþorri þingmanna af landsbyggðinni, sem þangað til nýlega voru í meirihluta á þingi, hefur verið andsnúnir því að jafna vægi atkvæða. Það er kannski skiljanlegt út frá þeirra sjónarmiði en er jafnframt langt frá því að vera lýðræðislegt,“ segir Baldur.

**Eitt kjördæmi**

„Ég held að ein stærstu rökin fyrir að koma á stjórnlagabing séu þau að taka þetta vald af þingmönnum

**MISMUNANDI ATKVÆÐAVÆGI – RÖK MEÐ OG Á MÓTI**

Rök þeirra, sem styðja misvægi atkvæða, hafa jafnan gengið út á að hinar dreifðu byggðir þurfi meira á þjónustu stjórnvalda að halda en þéttbýli, auk þess sem íbúar höfuðborgarinnar hafi greiðari aðgang að bæði þinginu og stofnunum framkvæmdarvaldsins vegna nábylisins við þær. Þeir óttast að jöfnun atkvæðavægis myndi leiða til þess að stjórnvöld hættu að sinna vanda dreifbýlisins í sama mæli og gert hefur verið, sem myndi þýða enn frekari þrengingar og endalok búsetu víða um land.

Krafan um jöfnun atkvæðavægis byggist hins vegar á því að misvægi atkvæða sé ólýðræðislegt. Pólitískt jafnrétti lýðræðisins byggir á reglunni um jafnan atkvæðisrétt allra. Ef það er vilji landsmanna að styðja við byggð í strjálbýlinu eiga þeir að geta ákveðið það með lýðræðislegum hætti en allir eiga að hafa líkan rétt til áhrifa á slíka ákvörðun. Þörfinni fyrir stuðning stjórnvalda – sem er út af fyrir sig til staðar hjá miklu fleirum heldur en íbúum jaðarsvæðanna – megi ekki rugla saman við atkvæðisréttinn sjálfan.

um svo þeir geti ekki komið í veg fyrir að skýrt sé kveðið á um það í stjórnarskrá og kosningalögum að vægi atkvæða skuli vera jafnt á milli borgara þessa lands, sem er að mínu mati grundvallarforsenda lýðræðisins,“ segir Baldur. Hann segir það mikilvægt að kosningakerfi séu skýr og gagnsæ. „Í því ljósi er einfaldast og réttlátast að landið sé eitt kjördæmi, enda erum við fámenn og samheldin þjóð og ég treysti 63 þingmönnum fyllilega til þess að gæta hagsmuna allra landsmanna á þingi óháð því hver þeir búa. Ég tek því ekki undir þau rök að landsbyggðin myndi gleymast eða bera skarðan hlut frá borði ef kjördæmaskipanin yrði afnumin.“

**Kjördæmaskipanin haldið**

Gunnar Helgi segir ekkert mæla á móti því að hafa kosningakerfi þar sem atkvæði vegi jafnt en kjördæmum sé haldið óbreyttum. Það sé sjálfstæð ákvörðun að atkvæði vegi meira í sumum kjördæmum en öðrum eins og hér er. „Frá lýðræðislegum sjónarhóli eiga atkvæði allra að vega jafnt. Því hefur verið búið til kerfi hérlendis sem er ekki lýðræðislegt og kerfið á sér í rauninni enga sérstaka lýðræðislega réttlætingu.“

Gunnar Helgi segir að rök séu fyrir því að halda í kjördæmaskipanina. Hann er þeirrar skoðunar að með því haldist betra samband á milli þingmanna og kjósenda. Eins sé það grundvöllur fyrir flokksstarfinu og einu kjördæmi fylgi sú hætta að starf flokkanna verði of miðstýrt. „Eðlilegast er hins vegar að fjöldi þingmanna sé í samræmi við íbúafjölda hvers kjördæmis. Það er langsamlegast einfaldast og eðlilegast.“ Gunnar Helgi segir jafnframt, þegar umræða um kosningakerfi er annars vegar, að horfa skuli til þeirra markmiða sem á að ná. „Í okkar tilfelli viljum við væntanlega kosningakerfi sem leiðir ekki til þess að flokkakerfið molni niður. Við þurfum þrátt fyrir allt starfhæft Alþingi. Við viljum

heldur ekki að flokkarnir séu varðir fyrir samkeppni. Þetta grundvallast svo af viðhorfum til flokkanna á hverjum tíma.“

**Stjórnlagabing**

Það er yfirlýst stefna ríkisstjórnarinnar að sett verði lög um stjórnlagabing á yfirstandandi þingi. Fari svo, skapast einstakt tækifæri til að breyta kosningalögum í þá veru að atkvæðisréttur verði jafnaður. Kosningakerfi hafa nefnilega ekki þróast af bestu manna yfirsýn. Kosningakerfið er bundið flokkakerfinu órofa böndum og pólitískir hagsmunir viðhalda misvægi atkvæða.

Gunnar Helgi talar um viðhorf til stjórnmálaflokkanna og tengsl þeirra við kosningakerfið sem stuðst er við. Hávær krafa er um breytingar í samfélaginu sem snýr ekki síst að flokkakerfinu. Stjórnlagabing, þar sem kosnir fulltrúar hafa enga aðkomu, gæti því breytt kosningakerfinu og íslenskum stjórnmálum í grundvallaratriðum í leiðinni. „Ef byltingaröflin, svo við notum það orð, verða áberandi á stjórnlagabing er líklegri en hitt að flokkarnir njóti ekki sérstakrar velldar,“ segir Gunnar Helgi.

Rökrétt er að kjósa til stjórnlagabings um leið og kosið verður til Alþingis í apríl. Gunnar Helgi er hins vegar svartsýnn á að af því verði. Hann segir jafnframt að rökstyðja megi þá skoðun að ef ekki verði kosið til stjórnlagabings í apríl gæti tækifærið verið úr sögunni að halda slíkt þing. „Ef menn vilja gera róttæka uppstokkun í íslenskri stjórnskipun, þá er lag núna. Annars er frekar ólíklegt að af því verði í fyrirsjáanlegri framtíð. Þetta er einfalt: Sporin hræða. Það hefur verið yfirlýst markmið stjórnvalda frá 1944 að endurskoða stjórnarskrána. Það hefur hins vegar ekki gengið sem skyldi.“



■ Einmenningskjördæmi og konungskjörir  
 ■ Einmennings- og tvímenningskjördæmi og konungskjörir  
 ■ Hlutfallskosningar og uppþótarsæti

**Þriðji hluti af fjórum**  
 Á morgun: Spekingar spjalla

**FRÉTTASKÝRING**  
 SVAVAR HÁVARÐSSON  
 svavar@frettabladid.is