

## Vægi atkvæða og pólitískt jafnrétti

Birgir Guðmundsson  
*Háskólanum á Akureyri*

Grétar Þór Eypórsson  
*Háskólanum á Akureyri*

**Útdráttur:** Í greininni er leitast við að skýra hugtakið pólitískt jafnrétti og tengsl þess við lýðræðislegt stjórnarfar. Höfundar tengja þá umræðu við endurskoðun íslensku stjórnarskrárinnar. Leitað er svara við þeirri spurningu hvort tölulega jafnt vægi atkvæða feli það í sér að pólitísku jafnrétti verði náð á Íslandi. Þá er fjallað um í hverju misvægið í atkvæðavægi milli landsbyggðar og höfuðborgar felst og hvort, þegar allt kemur til alls, þetta misvægi sé þess eðlis að það kalli á stórfelldar breytingar á stjórnskipan. Helsta niðurstaðan er sú að breytingar á vægi atkvæða og á stjórnskipuninni þurfi að taka mið af ólíkum sjónarmiðum og forsendum. Ekki sé óeðlilegt að hugað sé að því samhliða jöfnun atkvæðavægis hvort og hvernig sé hægt að leiðrétta landfræðilegan aðstöðumun milli landsbyggðarkjördæma og kjördæma á höfuðborgarsvæði. Höfundar telja að slíkt hafi ekki verið gert með sannfærandi hætti í þeim frumvörpum sem komu fram í Stjórnlagaráði og á Alþingi, þannig að gagnaðgerðirnar fengju sama sess í stjórnskipuninni og breytingarnar sjálfar.

*Lykilorð:* Atkvæðavægi ■ pólitískt jafnrétti ■ kjördæmi  
landsbyggð ■ höfuðborgarsvæði

**Abstract:** In this article an attempt is made to clarify the concept of political equality and how it relates to democratic government. The authors relate that with the general discussion on constitutional change in Iceland. An attempt is made to assess whether a formal, numerical equality of voting power in Iceland does indeed enhance or constitute political equality. The inequality of voting power between the centre and the periphery, or between the capital area and the countryside, is analysed and redefined. The question is then posed if – at the end of the day – the nature of the unequal voting power between the countryside and the capital area calls for radical changes in the constitutional framework of the electoral system? It is pointed out that any change in the voting power and the geographical political balance needs to take into account different points of view and that alongside such political changes countermeasures need to be taken as to secure other interests of the periphery. Such measures need to be substantial and proportional to the changes they are supposed to counter.

*Keywords:* Voting power ■ political equality ■ constituency  
centre ■ periphery

## Inngangur

Í byrjun júlí 2013 óskaði Sigmundur Davíð Gunnlaugsson forsætisráðherra eftir tilnefningum í nefnd um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Samkvæmt minnisblaði ráðherra á meðal annars að hafa hliðsjón af vinnu undanfarinna ára, þ.á.m. tillögum Stjórnlagaráðs og Stjórnlaganefndar, þjóðaratkvæðagreiðslunni í fyrra og starfi Stjórnarskrárnefndar sem starfaði á árunum 2005–2007 (Skúli Hansen, 2013). Samkvæmt þessu er ljóst að framhald verður á þeirri vinnu og þeim umræðum sem verið hafa um endurskoðun stjórnarskrárinnar, þar á meðal breytingar á kjördæmaskipan, kosningatilhögun og vægi atkvæða.

Þjóðaratkvæðagreiðsla um tillögur Stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnskipunarlaganna og tiltekin álitafni þeim tengd var haldin þann 20. október 2012. Ein þeirra spurninga sem var þar lögð fyrir kjósendur snerist um hvort vægi atkvæða alls staðar á landinu ætti að vera jafnt. Í raun má segja að með þessu hafi stjórnvöld verið að leggja í þjóðaratkvæðagreiðslu heimspökilega spurninguna, spurninguna um pólitískt jafnrétti. Þetta var sú spurning, af þeim sex sem lagðar voru fyrir, sem fékk hvað ólíkasta útkomu eftir kjördæmum og minnst samstaða virtist vera um. Sérstaklega áberandi er þar munurinn milli hinna svokölluðu landsbyggðarkjördæma annars vegar og kjördæmanna á höfuðborgarsvæðinu hins vegar. Þannig vildu aðeins rúm 40% íbúanna í landsbyggðarkjördæmunum þremur jafna atkvæðavægið á meðan tæp 80% íbúanna á höfuðborgarsvæðinu vildu gera það. Á landinu í heild varð niðurstaðan hins vegar sú að 66,5% þeirra sem tóku þátt kváðu já við spurningunni um hvort jafna bæri atkvæðavægið, en 33,5% sögðu nei. Tölurnar eru vissulega afgerandi og töluleg niðurstaða skýr, en þó er alls ekki ljóst hvað er í raun hægt að lesa út úr þessari niðurstöðu. Spyrja má hvort þetta þýði að þriðjungur landsmanna sé á móti pólitísku jafnrétti og að aðeins tveir af hverjum þremur landsmönnum séu í raun sannir lýðræðissinnar? Eða er skilningur manna á pólitísku jafnrétti og lýðræði ef til vill mismunandi? Telja sumir kannski að jafnrétti verði betur náð með misvægi atkvæða en með jöfnu vægi þeirra? Hvað er átt við með pólitísku jafnrétti? Hér er um að ræða mjög mikilvægar spurningar vegna þess að meginforsendurnar fyrir umræðunni um breytingar á þessu sviði eru að auka þurfi pólitískt jafnrétti og leiðrétta það misvægi atkvæða sem er milli landsbyggðarkjördæma annars vegar og höfuðborgarkjördæmanna og suðvesturkjördæmis hins vegar.

Í þessari grein verður leitast við að skýra hugtakið pólitískt jafnrétti og tengsl þess við lýðræðislegt stjórnarfar. Þannig ætti að vera hægara að nálgast svar við þeirri spurningu hvort tölulega jafnt vægi atkvæða feli það í sér að pólitísku jafnrétti verði náð á Íslandi. Einnig verður skoðað í hverju misvægið í atkvæðavægi milli landsbyggðar og höfuðborgar felst og hvort, þegar allt kemur til alls, þetta misvægi sé þess eðlis að það kalli á stórfelldar breytingar á stjórnskipan eða hvort e.t.v. sé verið að reyna að lækna svo gott sem heilbrigðan sjúkling? Samhliða verður athyglinni beint að þeim breytileika í afstöðu sem kom fram í þjóðaratkvæðagreiðslunni í október 2012. Rýnt verður í hvers eðlis hann kunni að vera og síðan reynt að meta hvort og þá hvaða afleiðingar útfærslu á meirihlutaviljanum gæti haft gagnvart samfélagsgerðinni, einkum hvað varðar samtali þjóðarinnar milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðanna utan þess.

Í greininni eru greind gögn og málflutningur sem sett voru fram í tengslum við umræðu um breytingu á stjórnarskrá. Einnig er stuðst við tölulegar upplýsingar um kosningaúrslit og íbúaskiptinguna á Íslandi og í nágrannalöndum þess.

## Pólitískt jafnrétti

Hugmyndin um jafnan atkvæðisrétt 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. Þessi atriði eru: 1) að til staðar sé réttarríki, 2) að réttarríkið taki til allra þegnanna (e. *inclusion*) og 3) að jafnrétti sé ríkjandi (Sodaro, 2006). Í lýðræðisríki er það 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. Þetta gildir að sjálfsögðu með sama hætti um jafnan rétt allra til pólitískrar þátttöku, svo sem að bjóða sig fram, og hafa áhrif með þeim hætti. Þessi jafni réttur er mikilvægur í hinni óhlutbundnu (e. *abstract*) hugmynd manna um lýðræði og líklegt er að þessi hugmynd eða fyrirmynd (e. *ideal*) ráði talsverðu um niðurstöðuna í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012. Hugmyndin er líka sett fram sem leiðarhnoð í yfirlýsingum um réttindi og skyldur svo sem í Mannréttindasáttmála Sameinuðu þjóðanna þar sem segir í 21. grein: „Vilji þjóðarinnar skal vera grundvöllur að valdi ríkisstjórnar. Skal hann látinn í ljós með reglubundnum, óháðum og almennum kosningum, enda sé kosningarréttur jafn og leynileg atkvæðagreiðsla viðhöfð eða jafngildi hennar“ (Mannréttindayfirlýsing SP).

Spurningin um jafnt vægi atkvæða á Íslandi hefur meðal annars verið tekin upp af ÖSE (ODHIR) sem fylgdist með kosningum til Alþingis árið 2009 og einnig kosningunum 2013. Í skýrslu sinni frá 2009 segja stjórnendur kosningaeftirlitssendinefndarinnar að „tímabært sé að huga að endurskoðun kosningalöggjafar hvað varðar skiptingu þingsæta til þess að hún verði í betra samræmi við grundvallarregluna um jafnan atkvæðisrétt“ (OSCE, 2009, bls. 5). Eftirlitsnefndin talar um að frávík frá jöfnu vægi atkvæða ætti helst ekki að vera meira en 10% og í mesta lagi 15% ef sérstakar aðstæður kefjast þess svo sem þar sem tiltekinn minnihlutahópur er áberandi á tilteknu svæði eða þar sem um er að ræða sérstaklega strjálbýla stjórnsýslueiningu. Þessi ráðlegging eða undantekningar frá eftirlitsnefndinni eru ekki útfærðar frekar í skýrslunni en vísað í viðmiðunarreglur Feneýjarnefndarinnar og stofnana Evrópuráðsins um *Góða framkvæmd kosninga* frá 2002. Í þessum viðmiðunarreglum um *Góða framkvæmd kosninga* er sérstakur kafli um jafnan kosningarétt (e. *equal suffrage*). Sérstök áhersla er lögð á að skilgreina og afmarka hvað er átt við og til hvaða þátta viðmiðunarreglunnar eiga að ná enda kemur skýrt fram að eingöngu sé verið að tala um athöfnina að kjósa, en ekki um kosningakerfið eða hvernig unnið er úr kosningunum. Jafn kosningaréttur snýst því í þessum reglum um formlegt jafnrétti gagnvart athöfninni að kjósa og í því samhengi nefnir Feneýjarnefndin þrjú þætti. Í fyrsta lagi er nefnt að jafnræði sé varðandi rétt til að kjósa og að hver maður hafi aðeins eitt atkvæði og/eða hafi sama fjölda atkvæða og aðrir – að tölulegur fjöldi atkvæða sé jafn hjá kjósendum. Í öðru lagi er talað um jafnræði í vægi atkvæða. Hér er áhersla lögð á að kjördæmamörk séu dregin þannig að sem jafnastur fjöldi atkvæða sé í ólíkum kjördæmum að baki hvers fulltrúa í neðri deild þjóðþinga. Í greinargerðinni með viðmiðunarreglunum er undirstrikað að hér er vísað til „neðri deilda“ (e. *lower chamber*) þjóðþinga. Slíkar deildir eru hugsaðar sem vettvangur fulltrúa kjósenda almennt. Um leið og athyglin er með þessum hætti dregin sérstaklega að neðri deildum er ljóst að aðrar reglur geta gilt um efri deildir, en víða þar sem þær eru til staðar er öðrum mælikvörðum beitt, þar á meðal landfræðilegum, sem eiga þá að tryggja að landfræðileg sjónarmið hafi aðkomu að lagasetningu. Þannig byggir t.d. þýska efri deildin, Bundesrat, á slíkum landfræðilegum

sjónarmiðum og tryggir þar með aðkomu svæðisbundinna hagsmuna og sjónarmiða að ákvarðanatöku og lagasetningu. Í þriðja lagi er talað um að jafnræði þurfi að ríkja í tækifærum til að kjósa og bjóða sig fram. Hér er hugað sérstaklega að jafnræði frambjóðenda og hlutverki ríkisins í því að tryggja að lagaumgjörðin mismuni ekki framboðum og einnig að hlutverki fjölmiðla, ekki síst ríkismiðla, en líka einkamiðla.

Í greinargerðinni með viðmiðunarreglunum er hins vegar tekið fram að ekki sé hægt að setja reglur um það hvort eitthvert jafnræði sé til staðar þegar kemur að niðurstöðu kosninganna (e. *equality of outcome achieved*). Reglurnar eru um framkvæmd kosninga og ná því ekki til þess hvort útkoman, útreikningar eða niðurstöður samkvæmt tilteknu kosningakerfi skili jafnræði t.d. milli fjölda þingsæta og fylgis flokks í kosningunum. Viðmiðunarreglurnar um kosningaframkvæmd geta heldur ekki, eins og sérstaklega er nefnt í greinargerðinni, tekið til þess hvort í útkomunni sé gætt „jafnræðis milli kynjanna“. Takmarkað áhrifasvið viðmiðunarreglna eins og þeirra sem hér um ræðir er skiljanlegt þar sem um málamiðlun og samkomulag margra ríkja er að ræða, ríkja sem búa við mjög ólíka hefðir og kosningakerfi. Hér er því fyrst og fremst verið að tryggja að form og útfærsla kosninganna sjálfra sé í samræmi við jafnræðisreglur, en spurningunni um raunveruleg pólitísk áhrif kjósendanna er ekki velt upp. Þannig er engin afstaða tekin til þess hvort kosningakerfi byggir til að mynda á hlutfallskosningu í einu allsherjar kjördæmi eða á einmenningskjördæmum þar sem útkoman getur hæglega orðið sú að minnihluti atkvæða dygði til að ná meirihluta þingsæta. Í reglunum er í raun aðeins vísað í kjördæmaskipan í því samhengi að kjördæmamörk verði dregin þannig að ekki hljóti af óeðlilegt misvægi atkvæða, en að öðru leyti er ekki fjallað um hvers vegna kjördæmaskipting á rétt á sér eða hvers eðlis hún geti verið. Engin bein rök eru sett fram um hvar mörkin eru milli eðlilegs og óeðlilegs misvægis og það að nefndin nefni 10-15% misvægi sem viðmiðunarmörk ber því að skoða sem matskennda meðalhófstillögu í evrópsku umhverfi en ekki sem niðurnjörvuð vísindi. Í þessu samhengi geta mörg sjónarmið komið til álita varðandi misvægið, bæði landfræðileg og lýðræðisleg sem og réttlætisspurningar um aðgengi að stjórnsýslu og tryggingar fyrir áhrifum minnihlutahópa. Eins og rætt verður frekar hér á eftir hafa ýmis sjónarmið verið uppi varðandi kjördæmaskipan á Íslandi, og núverandi skipan leitast við að samþætta í nokkrum en stórum kjördæmum hagsmuni dreifbýlis og þéttbýlis þannig að ákveðnu jafnvægi og stöðugleika sé náð.

Í þessu samhengi er brýnt að spyrja hvert sé inntak hugtaksins um jafnan rétt til pólitískra áhrifa og hvort og hversu mikla merkingu það hafi að skilgreina slíkt jafnrétti með formlegum hætti sem jafnt vægi atkvæða, óháð öðrum þáttum og ólíkum möguleikum einstaklinganna. Dahl (2007) talar um muninn milli hugmyndarinnar um fullkomið jafnrétti sem forsendu lýðræðis og svo útfærslunnar í veruleikanum sem alltaf hljóti að vera minna en fullkomin. Hugtakið jafnrétti sé margslungið og jafnrétti á einum vettvangi geti þýtt og þýði iðulega ójafnrétti gagnvart öðrum. Ein birtingarmynd þessara innri árekstra hefur verið að setja formlegu jafnrétti ýmsar skorður í nafni „raunverulegs jafnréttis“ varðandi pólitíska þátttöku með framboðum. Þetta er m.a. gert með takmökunum og skilyrðum fyrir því hversu mikið og hvernig má auglýsa og hversu mikla styrki frambjóðendur mega þiggja, beinlínis í því skyni að reyna að jafna aðstöðu fólks og möguleika. Eins þykir sjálfsgagt að framboð bjóði upp á fléttulista með körlum og konum og í einhverjum tilfellum getur slíkt takmarkað möguleika eða jöfn tækifæri tiltekinna einstaklinga til að hafa pólitísk áhrif. Í skrifum um stöðu kynjanna er þessi greinarmunur enda áberandi og talað um formlegt og raunverulegt

jafnrétti (e. *formal vs. substantive*). Viðmiðunarreglurnar um *Góða framkvæmd kosninga*, sem vísað er til hér að framan, má því skoða í þessu ljósi, þar sem vísað er til formlegs jafnréttis fyrst og fremst en sérstaklega tekið fram að ekki sé tilgangurinn að fjalla um raunverulegt jafnrétti eða hver útkoman verður t.d. varðandi jafnræði kynjanna.

Í frumvarpi til stjórnskipunarlaganna, sem ekki náði fram að ganga á vorþingi 2013 og byggir á tillögu Stjórnlagaráðs, er einmitt ákvæði af þessum toga í 39. grein: „Í kosningalögum skal mælt fyrir um hvernig stuðla skuli að sem jöfnustu hlutfalli kvenna og karla á Alþingi“ (Frumvarp til stjórnskipunarlaganna 2012-2013). Hugmyndin með ákvæðum af þessu tagi er að auka almennt jafnrétti með því að vinna gegn ójafnaðaráhrifum annarra þátta, gjarnan kerfislægra, eins og misjöfnum aðgangi að fjármagni og erfiðari stöðu kvenna í stjórnmálum; bæta upp í göt formlegs jafnréttis til að auka raunverulegt jafnrétti. Slíkt er bæði gömul og ný hugsun eins sjá má með því að rifja upp hinar þekktu athugasemdir Karls Marx í athugasemdum við Gotha-stefnuskrána 1875 þar sem hann fjallar um takmarkanir hins borgaralega jafnréttis. Borgaralegt jafnrétti tekur ekki tillit til þess að einstaklingarnir eru mismunandi og því taldi hann að það yrði ekki fyrr en á þroskaðra stigi sósíalísmans sem menn myndu yfirvinna takmarkanir þess og þjóðfélagið gæti letrað á fána sinn: „sérhver maður starfi eftir því sem hann hefur hæfileika til og beri úr bótum eftir því sem þarfir hans krefja“ (Marx, 1928, bls. 208).

Þetta breytir þó ekki því að jafnt vægi atkvæða einstakra kjósenda hefur gjarnan verið talið bæði æskilegt og lýðræðislegt, enda byggjum við gjarnan skoðanir okkar á lýðræði á hugmyndum um fullkomið jafnrétti jafnvel þótt ljóst megi vera að slíkri fullkomnum verði ekki náð. Því er brýnt að fjalla nánar um jafnan kosningarétt og jafnt vægi atkvæða og setja það í víðara samhengi umræðunnar um pólitískt jafnrétti.

Krafan um jöfn pólitísk áhrif kallar 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, 1970). 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 (e. *Single Transferable Vote*) í Stjórnlagabingskosningunum á Íslandi árið 2011 var einmitt sú hve atkvæðin nýttust vel. Sömuleiðis hefur verið á þetta bent sem kost hlutfallskosningakerfa (e. *proportional representation*) fram yfir einmenningskjördæmakerfi (Almond o.fl., 2010; Duverger, 1965). Skyld þessu er síðan spurningin um pólitísk áhrif þeirra sem síðan lenda í minnihluta og hvernig fara þeir með meirihlutavaldið og hvernig forðast megi harðræði þess valds sem m.a. var höfundum bandarísku stjórnarskrárinnar og fleiri fræðimönnum síðan mikið umhugsunarefni (Dahl, 1970; Tocqueville, 2001).

Rehfeld (2005) bendir á að eitt einstakt atkvæði muni ekki ráða úrslitum um niðurstöðu kosninga (nema í algerum undantekningartilvikum) og því megi halda því fram að mikilvægi jafns atkvæðavægis sem einstaklingsréttar sé ofmetið. Það sé fyrst og fremst samtala margra atkvæða sem skipti máli og þannig sé í raun verið að fjalla um hópá en ekki einstaklinga. Því sé í raun mikilvægara að horfa til hópá en einstaklinga þegar fulltrúalýðræðið er metið og kosninga- og kjördæmakerfi sett fram. Fulltrúaþing getur endurspeglað vilja kjósenda í heild

og einstakra hópa 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 t.d. í einmenningskjördæmakerfi. Í þessu sambandi er vert að hafa í huga að eðli fulltrúalýðræðisins er annað en beins lýðræðis eða „samkomulýðræðis“ (e. *assembly democracy*). Í fulltrúalýðræði eru það ekki einstaklingarnir sjálfir sem í gegnum umræðu og þátttöku taka ákvörðun um eða greiða sjálfir atkvæði um tiltekin mál. Það er hlutverk fulltrúanna, sem starfa þá í umboði hópa kjósenda (Beitz, 1989). Þetta skiptir máli í samhengi umræðunnar um jafnt vægi atkvæða, því í fulltrúalýðræðinu eru það ekki einstaklingarnir sjálfir sem greiða atkvæði heldur fulltrúar hópa einstaklinga og áherslan verður því á hversu vel eða illa þessum fulltrúum gengur að hafa pólitísk áhrif og hvort pólitísk áhrif þeirra séu í samræmi við skoðanir og vilja kjósenda almennt.

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 hafa áhrif á löggjöf og landstjórn (Bandalög/samsteypur).

Samkvæmt flokkun af þessu tagi er það aðeins ein af fleiri mögulegum nálgunum við 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 pólitísks jafnréttis sem er möguleikar flokka til að taka að sér stjórn og stýra framkvæmdavaldinu. Í því felast að öllu jöfnu mestu tækifærin til að hafa pólitísk áhrif en fullkomlega óvíst er t.d. í þingræðiskerfi að niðurstaðan úr bandalagamyndun milli flokka og þingmanna á löggjafarþingi skili því framkvæmdavaldi sem flestir 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. Sumir flokkar eru þannig staðsettir í hinu pólitíska landslagi að þeir eru oftast kallaðir til stjórnarsetu en aðrir. Þetta á t.d. við um miðflokka í flokkakerfum í vestrænum samfélögum, sem vegna stöðu sinnar eru oftast en aðrir fyrsti kostur í bandalagamyndun til ríkisstjórna (Duverger, 1965). Liðir (2) og (3) draga enn fremur athyglina að þeim sem ekki tilheyra meirihluta hverju sinni. Þeirra möguleikar til að ná árangri í kosningum og hafa áhrif á landstjórnina eru augljóslega takmarkaðir og sé um hagsmuni tiltekinna minnihlutahópa að ræða, jafnvel mjög stórra minnihlutahópa, getur komið fram meirihlutaharðræði ef ekki er unnið gegn slíku. Þannig getur jafnt vægi atkvæða líkt og talað er um í lið (1) aukið líkur á ójafnræði í liðum (2) og (3) ef ekkert er að gert.

Spurningin um pólitískt jafnrétti 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. Þannig getur og hefur umræðan um jöfn pólitísk áhrif stjórnast af því hvað nákvæmlega er átt við með pólitísku jafnrétti og jöfnum áhrifum. Það getur verið varasamt að taka út einn þátt, eins og t.d. jafnt vægi atkvæða, og fullyrða að hann sé hin eina rétta viðmiðun vegna þess að til hans er vísað í hugmyndinni um fullkomið jafnrétti. Jafnt vægi

atkvæða einstakra kjósenda er vissulega mikilvægur formlegur réttur, eins og sett er fram í formlegu viðmiðunarreglunum um *Góða framkvæmd kosninga*. Þar er um að ræða miklu þrengra hugtak og einfaldara en hugmyndin um pólitískt jafnrétti felur í sér. Mismunandi skilgreiningar á hugtakinu hafa leitt til mismunandi niðurstaðna og rökstuðnings fyrir ólíkum útfærslum á kosningakerfum og kjördæmaskipan, en brýnt er að gera halda því til haga að engin ein nálgun er sú eina rétta.

## Atkvæðavægi

Vægi atkvæða milli kjördæma er misjafnt sé litið til norræns samhengis. Í dag hafa Finnar, Svíar og Danir svo gott sem algerlega jafnt vægi (Birgir Guðmundsson og Grétar Þór Eypórsson, 2011). Hins vegar hafa Noregur og Ísland skorið sig úr hvað þetta varðar og hafa viðhaft ójafnt vægi atkvæða, landsbyggðarkjördæmum í hag.

## Ísland

Jöfnun vægis atkvæða og breytingar á kjördæmaskipan voru viðvarandi stef í stjórn málaumræðu á Íslandi alla 20. öldina og breytingar sem gerðar voru á stjórnarskrá landsins tengdust umræðu um breytingu á kjördæmaskipan og um leið valdahlutföllum stjórn málaflókka á þingi. Á seinni hluta aldarinnar beindist sú umræða þó ekki einvörðungu að því að jafna atkvæðavægi einstakra kjósenda, heldur ekki síður því að þingstyrkur einstakra flokka eða hópa endurspegladi sem best fylgi þeirra meðal kjósenda. Þetta var grunnhugmyndin með breytingunum sem kosið var eftir 1987 og sömuleiðis árið 1999 þegar núverandi kerfi var innleitt. Þetta kemur greinilega fram í skýrslu nefndarinnar um kjördæmaskipun og tilhögun kosninga sem skrifuð var 1998 og lögð fram á Alþingi veturinn 1999. Þar segir að markmiðið með þeim breytingum sem síðan voru gerðar á kosningakerfi og kjördæmaskipaninni 1999 megi skilgreina á eftirfarandi hátt:

Að draga úr misvægi atkvæða þannig að hlutfall kjósenda að baki hverju þingsæti þar sem munurinn er mestur á milli kjördæma verð sem næst 1:1,5 til 1:1,8

Að þingsætafjöldi í hverju kjördæmi verði sem jafnastur

Að áfram verði jöfnuður á milli stjórn málasamtaka á landsvísu til að fjöldi þingsæta hvers flokks sé í sem bestu hlutfalli við kjósendatöluna (Skýrsla nefndar forsætisráðherra, 1999).

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 að þingmannafjöldi flokka væri í hlutfalli við atkvæðamagn þeirra. Niðurstaðan varð 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 voru því aðeins 8 í kosningunum 2013, en voru 10 árið 2003. Hins vegar var ekki innleidd sérstök regla eða varnagli til að tryggja að þingmannatala flokkanna endurspegladi í raun hlutfallslegt fylgi þeirra í kosningum. Slíkt virtist heldur ekki hafa verið nauðsynlegt lengst af þar sem kjördæmaskiptingin og kosningakerfið höfðu tryggt að pólitískt



jafnræði væri milli flokkanna hvað þetta varðar. Í nýafstöðnum kosningum í apríl 2013 kom hins vegar í ljós annmarki á lögunum. Þingmannafjöldi Framsóknarflokksins var þó talsvert umfram hlutfallslegt fylgi hans. Þetta kemur fram í töflu 1.

Af töflunni má sjá að Framsóknarflokkurinn fékk 24,4% atkvæða en 30,1% þingmanna, eða 19 menn af 63. Sjálfstæðisflokkurinn fékk einnig fleiri þingsæti en fylgið gaf til kynna – 30,1% þingsæta (19) fyrir 26,7% atkvæða. Eina sambærilega dæmið eftir kjördæmabreytinguna árið 1999 var 2007 þegar Sjálfstæðisflokkurinn fékk 39,7% þingsæta fyrir 36,6% atkvæða. Það sem skapaði þetta misvægi var fyrst og fremst það að alls féllu 11,9% atkvæða í skaut flokkum sem ekki náðu tilskildu heildarlágmarksfylgi sem er 5%. Þannig nýttust aðeins 88,1% atkvæða til skiptingar þingsæta.

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 ekki gengið nægjanlega vel eftir. Auk þess ágalla sem fram kom í kosningunum 2013, hefur í tvígang þurft að grípa til varnaglans 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.

**Tafla 1.** Kjörfylgi og þingstyrkur stóru stjórn mála flokkanna 1999-2013

Kosningar		Framsókn- arflokkur	Sjálfstæðis- flokkur	Samfylking	Vinstri græn
	Atkvæði %	18,4	40,7	26,8	9,1
<b>1999</b>	Þingmenn %	19	41,3	27	9,5
	Munur	0,6	0,6	0,2	0,4
	Atkvæði %	17,7	33,7	31	8,8
<b>2003</b>	Þingmenn %	19	34,9	31,7	7,9
	Munur	1,3	1,2	0,7	-0,9
	Atkvæði %	11,7	36,6	26,8	14,3
<b>2007</b>	Þingmenn %	11,1	39,7	28,6	14,3
	Munur	-0,6	3,1	1,8	0,0
	Atkvæði %	14,8	23,7	29,8	21,7
<b>2009</b>	Þingmenn %	14,3	25,4	31,7	22,2
	Munur	-0,5	1,7	1,9	0,5
	Atkvæði %	24,5	26,7	12,9	10,9
<b>2013</b>	Þingmenn %	30,1	30,1	14,3	11,1
	Munur	5,7	3,4	1,4	0,2



Hins vegar virðast þessar breytingar, þegar á heildina er litið, ekki hafa afgerandi áhrif á samræmið milli styrks flokkanna á þingi og atkvæðamagns þeirra á landsvísu. Spyrja má hvort þetta misvægi milli kjördæma skipti máli og svarið tengist þeirri spurningu sem tæpt var á hér að framan um það hvernig hlutverk kjördæmanna er skilgreint. Eiga þau að stórum hluta að endurspegla fjölbreytileika samfélagsins í heild eða eiga þau að endurspegla tiltekna sérhagsmuni sem samfélagið er sátt 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 þannig að þau væru stór og með það fjölbreytta innbyrðis hagsmuni að mjög þröngt hagsmunapot myndi ekki ráða ferðinni. Þannig eru þrjú ótvíræð þéttbýliskjördæmi, Reykjavík norður og Reykjavík suður og svo Suðvesturkjördæmi. Í þessum kjördæmum eru hagsmunir blandaðir en tengjast þó þéttbýli um leið og stærð þeirra er svipuð – þó vissulega hafi orðið breyting þar á vegna tilfærslna þingmanna frá Norðvesturkjördæmi til Suðvesturkjördæmis. Síðan eru hin kjördæmin þrjú mjög stór, og þó þau séu iðulega kölluð landsbyggðarkjördæmi er samsetning þeirra þannig að þar er blandað saman þéttbýlis- og dreifbýlishagsmunum. Raunar á þetta sérstaklega við um Norðvesturkjördæmi og Suðurkjördæmi, eins og ítarlega verður fjallað um hér á eftir, en einnig að hluta um Norðausturkjördæmi með Akureyri og Eyjafjörð sem stærsta þéttbýliskjarnann. Einhvers konar landfræðilegt jafnvægi var þannig á bak hagsunina um kjördæmaskipanina bæði með því hvernig kjördæmamörkin eru dregin og heimildinni til að heimila ákveðið misvægi atkvæða. Hin pólitíska sátt og niðurstaða sem náðist um breytingarnar 1999 byggði því á þeirri nálgun á pólitískt jafnrétti að veða þyrfti saman ólíka þætti. Meðal þeirra eru þessir: Að ákveðið jafnræði yrði að vera milli vægis atkvæða einstakra kjósenda, að jafnvægi væri milli fylgis flokka á landsvísu og fulltrúatölu þeirra á þingi, að vægi þeirra fulltrúa sem kjörnir eru af þeim minnihluta þjóðarinnar sem býr á landsbyggðinni væri hlutfallslega meira til að tryggja þeim rödd, og loks að blanda saman hagsmunum í stórum þéttbýlis- og landsbyggðarkjördæmum til að koma í veg fyrir þrönga hagsmunagæslu fulltrúa á grundvelli kjördæma.

## Hin Norðurlöndin

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 Reykjavíkarkjördæmin og Suðvesturkjördæmi. Misvægið milli flokka hefur þó farið minnkandi allt frá 1916. Árið 1931 náði það að vísu hámarki eða 22,4 samkvæmt Loosemore-Hanby's index, fór niður í 3,6 í seinni Alþingiskosningunum 1959 og var komið í 1,6 í kosningunum 1999. Misvægi milli kjördæmanna hefur ekki minnkad 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 Norðvesturkjördæmi til Suðvesturkjördæmis árið 2003 og tilfærslu milli sömu kjördæma í kosningunum 2013 er ljóst að misvægið mun minnka enn frekar.

Staðan á Norðurlöndunum er sú að í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð er atkvæðavægi að fullu jafnað. Það eru því Noregur og Ísland sem hafa misjafnt atkvæðavægi, höfuðborgunum eða höfuðborgarsvæðunum í óhag og landsbyggðunum í hag (Birgir Guðmundsson og Grétar Þór Eypórsson, 2011).

Hugmyndafræðin að baki því að viðhafa misvægi 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 landfræðilegri mismunun sett fram með eftirfrandi hætti:

Jafnvel þó nefndin tiki 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 pólitíska valdi í landinu í krafti setu þingsins í borginni. Sem aðsetur allra stærstu fjölmiðla landsins, allra stjórnmalaflokka, allra meginhagsmunasamtaka, sem og aðalfjármála- og stjórnsýslustofnana, hefur borgin svo afgerandi stöðu að ekki er með nokkru móti hægt að krefjast sama vægis atkvæða og önnur kjördæmi hafa (þýtt úr Aardal, 2002: 213-214).

Noregur hefur því gengið lengra en grannlöndin í Skandinavíu í því að hafa og viðhalda misvægi atkvæða en gert það með ákveðnum rökum.

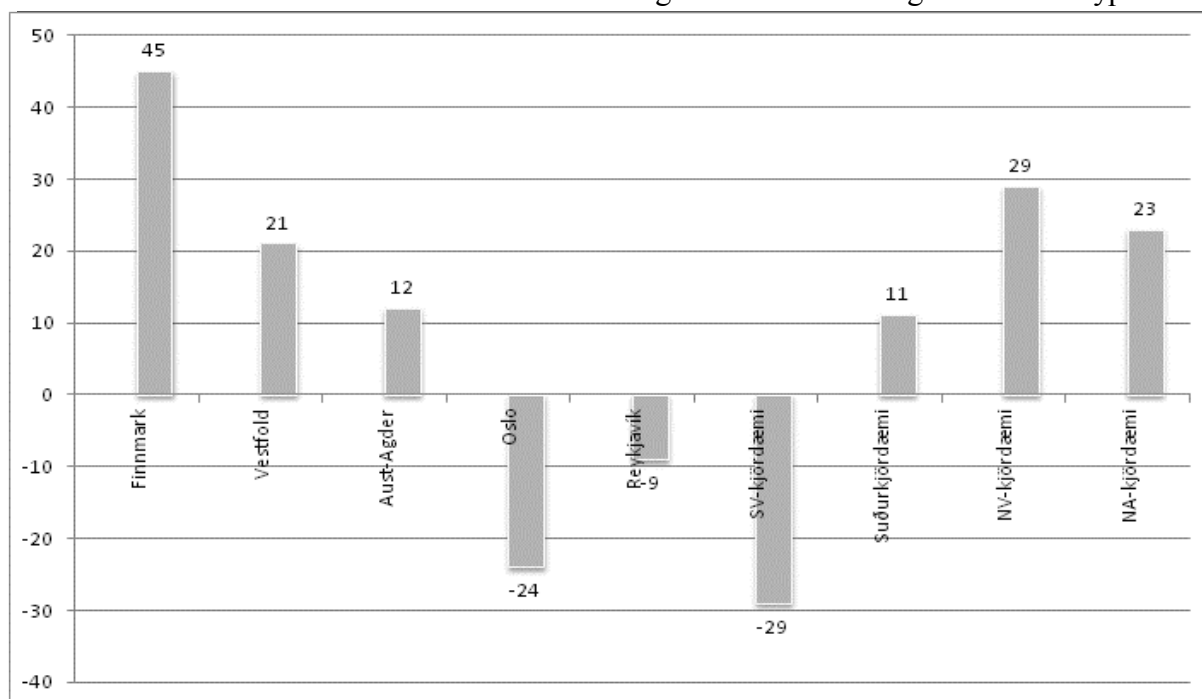
Tölur frá kosningum 1997 og 1999 segja okkur að þetta misvægi hafi verið þrefalt meira á Íslandi en í Noregi, litið yfir heildina. Við skoðun á atkvæðavægi í Noregi eftir kjördæmum, út frá núverandi þingsætaskiptingu milli kjördæma og íbúafjölda ársins 2012 kemur í ljós allnokkurt misvægi. Í 3 kjördæmum af 19 er 10% eða meira frávik frá meðalatkvæðavægi á landsvísi. Í Finnörku er þetta þó langmest eða 45% frávik. Mynd 1 sýnir samanburð á frávikum í atkvæðavægi milli Íslands og Noregs.

Svokölluð landsbyggðarkjördæmi á Íslandi eru öll með meira vægi en meðalvægi atkvæða, allt frá 11% yfir meðalvægi í Suðurkjördæmi til 29% yfir meðalvægi í Norðvesturkjördæmi. Kjördæmi höfuðborgarsvæðisins eru undir meðalvæginu og er staða Suðvesturkjördæmis þar sýnu lakari. Ljóst er því að misvægi atkvæða er til staðar á Íslandi, rétt eins og sérstaklega í nyrðri héruðum Noregs. Þó að misvægið sé að meðaltali minna í Noregi er þó meiri ójöfnuður milli þeirra sem verst standa og þeirra sem best standa að þessu leyti eða 69 prósentustigum í Noregi á móti 58 prósentustigum á Íslandi.

## Misvægi atkvæða á Íslandi

En í hverju er misvægi atkvæða á Íslandi fólgið? Er allt sem sýnist þegar málin eru skoðuð með þeim hætti sem mynd 1 sýnir?

Sé höfuðborgarsvæðið á suðvesturhorni landsins skilgreint með öðrum hætti en venjulega er gert breytist myndin af búsetu landsmanna verulega, eftir því hvort um höfuðborgarsvæði eða landsbyggð er að ræða. Rökin fyrir slíkri skiptingu má sækja til evrópskra svæðarannsóknahefða þar sem m.a. hefur verið notast við skilgreiningu á því sem kalla má „virk þéttbýlissvæði“ (e. *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 frá 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 (Reykjavíkarkjördæmin og Suðvesturkjördæmi) og langt inn í bæði Suðurkjördæmi



**Mynd 1.** Hlutfallslegt frávík atkvæðavægis kjördæma frá meðalatkvæðavægi á landsvísu í öllum kjördæmum á Íslandi frá og með kosningum 2013 og kjördæmum í Noregi með yfir 10 prósent frávík

og Norðvesturkjördæmi. Þannig næði höfuðborgarsvæðið að og með Borgarbyggð til norðurs, að og með Sveitarfélaginu Árborg til austurs og umlykur loks allan Reykjanesskagann. Ef miða ætti kjördæmakerfið eingöngu við slíka skilgreiningu og viðhalda hugmyndum um tiltölulega einsleit „landsbyggðarkjördæmi“ og „þéttbýliskjördæmi“ yrðu landsbyggðarkjördæmin mun minni og fámennari en hin venjulega skilgreining segir til um. Tafla 2 sýnir endurreiknaðan íbúafjölda í „landsbyggðarkjördæmunum“ sé tekið mið af hinu „virka þéttbýlissvæði“.

Á töflunni sést að með þessari nýju skilgreiningu yrðu landsbyggðaríbúar Norðvesturkjördæmis einungis um 75 prósent af þeirri íbúatölu sem hún er opinberlega í dag eða ríflega 22.000 manns í stað tæpra 30.000. Munar þar mestu um að stóru sveitarfélögin norðan Reykjavíkur teljast til höfuðborgarsvæðisins. Munurinn er þó verulega mikið meiri í Suðurlkjördæmi en þar yrði endurreiknuð íbúatala á landsbyggð einungis 28,7 prósent af núverandi íbúatölu. Munar þar mestu um að stór sveitarfélög eins og Árborg og Reykjanesbær lenda innan marka höfuðborgarsvæðis, enda eru þau í vinnu- og þjónustusóknarfjarlægð frá Reykjavíkarsvæðinu. Taflan sýnir einnig að við þessa endurskilgreiningu á kjördæmamörkum lækkar þingmannahlutfall landsbyggðarkjördæma, skilgreindra með þessum hætti, úr 44,4 prósentum í 30,0 prósent. Þar sem íbúafjöldi endurskilgreindrar landsbyggðar er 23,4 prósent munar 6,6 prósentustigum á íbúahlutfalli og þingmannahlutfalli landsbyggðarinnar – þingmenn eru enn hlutfallslega fleiri en íbúafjöldi segir til um. Það er hins vegar verulega mikið minna misvægi atkvæða en ef miðað er við hina opinberu viðmiðun. Munurinn er samkvæmt henni 21 prósentustig.

Mynd 2 sýnir samanburð á þingmannafjölda miðað við ríkjandi aðstæður (frá og með 2013) og ef þingmönnum er dreift um Suðurlkjördæmi og Norðvesturkjördæmi í samræmi við hvort fólk í þeim kjördæmum býr innan endurskilgreindra höfuðborgarsvæðismarka eða ekki.

**Tafla 2. Endurskilgreind landsbyggð og umreikningur á atkvæðavægi mill kjördæma**

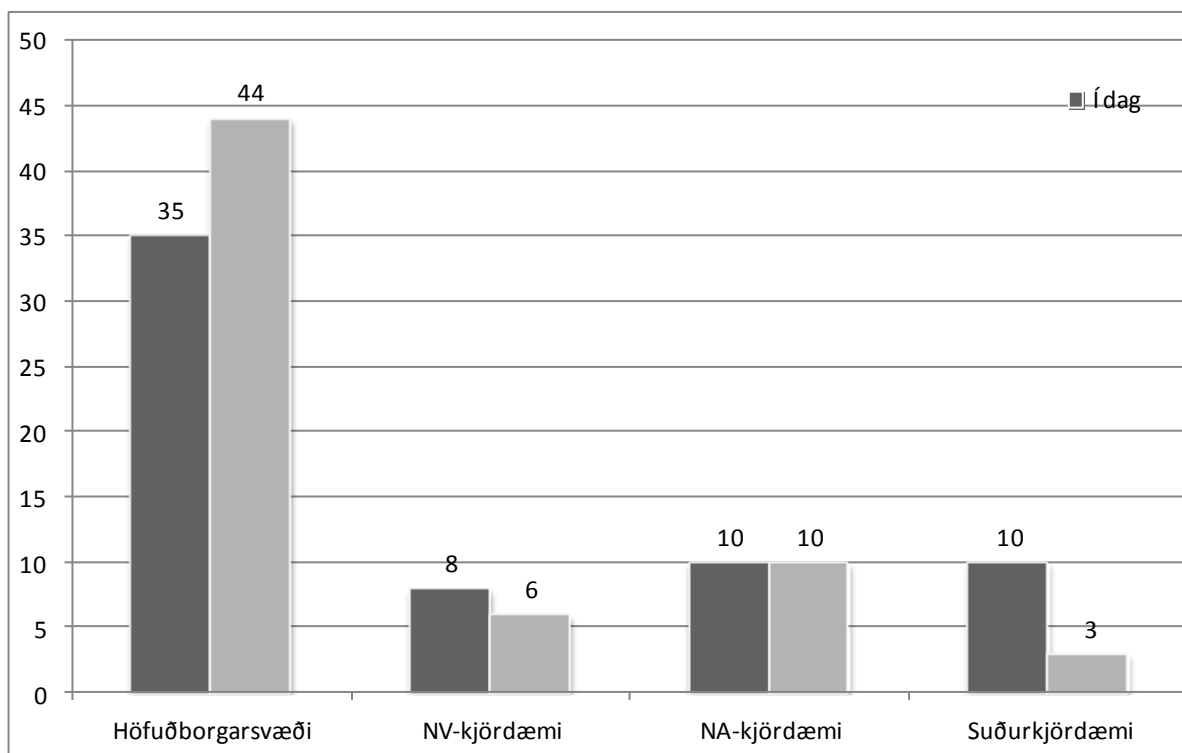
	Mannföldi 2013	Landsbyggð- armanföldi 2013	% á landsbyggð	Þingmenn 2013	Landsb. þingmenn	% af þing- mannafjölda	% af þing- mannafjölda 2013 endursk.	% af heildar- mannfjölda
<b>Norðvestur- kjördæmi</b>	29.683	22.391	75,4	8	6,0	12,7	9,6	7,0
<b>Norðaustur- kjördæmi</b>	39.294	39.294	100,0	10	10,0	15,9	15,9	12,2
<b>Suðurkjör- dæmi</b>	47.205	13.560	28,7	10	2,9	15,9	4,6	4,2
<b>Lands- byggðar- kjördæmi</b>	116.182	75.245	64,8	28	18,9	44,4	30,0	23,4

Þannig eru því landsbyggðarþingmennirnir 19 en ekki 28 frá og með kosningunum í apríl 2013.

Staðan við þær aðstæður væri því 44 þingmenn fyrir höfuðborgarsvæðið en 19 þingmenn fyrir landsbyggðina. Þá hefði landsbyggðin 30,2% þingmanna á móti 23,4% kjósenda og höfuðborgarsvæðið 69,8% þingmanna á móti 76,6% kjósenda. Þannig myndi þó engu að síður halla á höfuðborgarsvæðið, en fremur lítið miðað við það sem nú er talin hin almenna viðurkennda staðreynd. Eftir stendur að atkvæðamisvægi á grunni landsbyggðar/höfuðborgarsvæðis er fjarri því eins mikil milli kjördæma og talið hefur verið.

## Jöfnun atkvæðavægis

Eins og fram hefur komið gerir erindisbréf nefndar um endurskoðun stjórnarskrárinnar, sem núverandi ríkisstjórn Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar setti á laggirnar, ráð fyrir því að stuðst sé við þá vinnu sem unnin var á síðasta kjörtímabili. Því er brýnt að horfa til þeirra hugmynda sem þar komu fram varðandi jöfnun atkvæðavægis og breytingar á kosningakerfinu. Í frumvarpi meirihluta stjórnskipunarnefndar Alþingis til nýrra stjórnskipunarlaga, sem var samhljóða frumvarpi Stjórnlagsráðs hvað varðar jöfnun atkvæðavægis, fjallaði grein 39 um kosningar til Alþingis. Þar vógu tvö atriði þyngst. Annars vegar var þar með mjög skýrum hætti kveðið á um að atkvæði kjósenda alls staðar á landinu skyldu vega jafnt. Hins vegar var þar ákvæði um persónukjör sem hefði getað takmarkað möguleika stjórnsmálaflokka á að stýra því hvaða fólk af listum þeirra næði kjöri. Raunar var verulega dregið úr áhrifum þessa ákvæðis þar sem meirihluti stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis lagði fram breytingartillögu í ársbyrjun 2013 um að flokkarnir gætu ráðið því hvort þeir bæru fram raðaða eða óraðaða lista, en hugmyndin er engu að síður til staðar. Síðan var í tillögunum einnig heimild til að skipta landinu í kjördæmi, en þó þannig að aldrei fleiri en 30 þingmenn



**Mynd 2.** Þingmannafjöldi kjördæma miðað við núverandi kjördæmaskiptingu og miðað við endurskilgreiningu kjördæmamarka

af 63 yrðu bundnir við kjördæmi, hinir kæmu af landslistum. Rétt er að taka fram að í greininni var einnig að finna ákvæði um að þingstyrkur hinna ólíku flokka ætti að endurspegla heildaratkvæðafjölda þeirra. Hér voru því á ferðinni róttækar tillögur sem miðuðu að því að jafna vægi atkvæða og gefa einstökum atkvæðum meiri möguleika á að hafa áhrif á úrslit kosninga með því að gera tilraun til að færa vald frá flokkum til kjósenda. Spurningin snerist því í raun ekki einvörðungu um pólitískt jafnrétti kjósendanna heldur var einnig verið að tala um valdeflingu kjósenda og í raun fækka þeim girðingum, umræðuferlum og takmörkunum milli kjósenda og kjörinna fulltrúa sem nú eru til staðar m.a. vegna milligöngu stjórnálflokka. Gera verður ráð fyrir að þessar hugmyndir muni áfram verða á borði nýrrar stjórnarskrárnefndar.

Þrátt fyrir heimild 39. greinar um kjördæmaskiptingu er ljóst að varla hefði getað orðið um umfangsmiklar landfræðilegar girðingar að ræða og þungamiðja stjórnálflokka hefði óhjákvæmilega færst enn frekar þangað sem fólkið er flest ef hugmyndir af þessum toga hefðu orðið að veruleika. Það þarf vitaskuld ekki að koma á óvart þar sem slíkt liggur í eðli þess að jafna vægi atkvæða. En samkvæmt þessum tillögum hefði stjórnarskrávarin trygging fyrir því að landfræðileg sjónarmið skipti sérstöku máli varðandi kosningu til þings verið afnumin þar sem ákvæðið um kjördæmi var einungis heimildarákvæði sem 2/3 hlutar þingsins áttu að geta ákveðið að nýta eða nýta ekki. Hins vegar var gert ráð fyrir ákvæði um annars konar girðingar því kynjasjónarmið fengu brautargengi í tillögunum og lagt var til að skylt yrði að setja í lög ákvæði sem stuðla að sem jöfnustu kynjahlutfalli á þingi.

Í tillögum Stjórnlagaráðs og frumvarpinu til stjórnskipunarlaga voru ákvæði sem lutu að sjálfstæði sveitarfélaga og eðlilegt er að skoða í samhengi við tillögurnar um breytingu á vægi

atkvæða. Hér var einkum um að ræða greinar 105 og 106, sem hnykktu á og stjórnarskrárbundnu ákvæði sem nú eru í lögum og bættu einnig við atriðum sem ætlað er að styrkja stöðu sveitarfélaganna gagnvart ríkisvaldinu. Þessar hugmyndir voru útfærðar af Stjórnlagaráði, sem lagði til að þetta gerist með fimm atriðum; í fyrsta lagi með ákvæði í stjórnarskrá um sjálfstæði sveitarfélaga; í öðru lagi með ákvæði um íbúalýðræði; í þriðja lagi með ákvæði um að sveitarfélög ættu að hafa nægilega burði og tekjur til að sinna lögbundnum verkefnum; í fjórða lagi með ákvæði um svokallaða nálægðarreglu sem fæli í sér að þeim verkefnum sem best er fyrir komið í héraði skyldi sinnt þar; og í fimmta lagi með ákvæði um samráðsskyldu ríkisvaldsins við sveitarfélög.

Segja má að þessar tillögur séu vissulega til þess fallnar að skerpa á og styrkja stöðu sveitarfélaga gagnvart ríkisvaldinu og fjárveitingavaldinu, eins og markmið stjórnlagaráðs var (Stjórnlagaráð, 2011, bls. 187). Hins vegar er þessi styrking að verulegu leyti bundin við einfalda lagasetningu og vilja löggjafans hverju sinni og óljóst hvernig útfærsla og virkni þeirra atriða myndi verða. Þetta á t.d. við um nálægðarregluna og útfærslu á réttarfarslegum úrræðum ef ágreiningsmál kæmu upp.

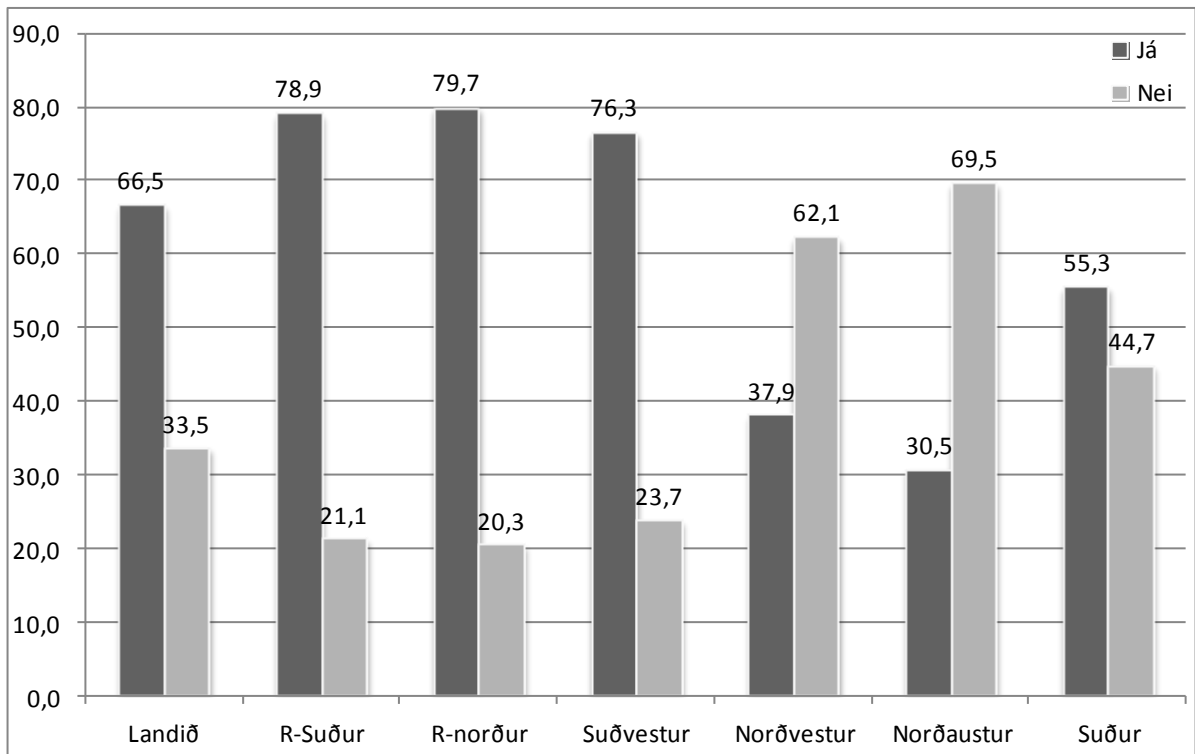
Í þessu ljósi og í samhengi við ummæli sem einstaka stjórnlagaráðsmenn hafa látið falla má líta svo á að efling sveitarstjórnarstigsins hafi í og með verið hugsuð sem ákveðið mót-vægi við það misvægi sem jöfnun atkvæðavægis myndi hafa í för með sér milli höfuðborgarsvæðisins annars vegar og landsbyggðanna hins vegar (Akureyri-vikublað, 2012). Þetta mót-vægi eða þessi jöfnun áhrifa, er aftur á móti að mestu byggð á venjulegri lagasetningu en ekki bundin í stjórnarskrá eins og vægi atkvæðanna hefur verið. Að því leyti er ættarsvipur með þessu og tillögum um stórfellda byggðaáætlun sem fylgdi breytingunum árið 1999 og átti að vega upp þann missi áhrifa hjá landsbyggðinni sem fólst í breyttu atkvæðavægi. Þær byggða-aðgerðir byggðu á lagasetningu og voru því ekki varanlegar á sama hátt og það sem bundið er í stjórnarskrá (Skýrsla nefndar forsætisráðherra, 1999).

Þær breytingar sem nú hafa verið til umræðu og sú almenna spurning sem sett var fram í almennri þjóðaratkvæðagreiðslu ganga þó mun lengra er gert var 1999. Þess utan er viðbúið að áhersla á persónukjör og landslista samhliða tiltölulega veikri stöðu kjördæma gætu aukið á andstæður, ekki einvörðungu milli landsbyggðanna og höfuðborgarsvæðisins almennt, heldur einnig milli landsbyggðanna og þéttbýlisins innan kjördæmanna (ef þingið kysi að nýta heimild til að skipta landinu upp í kjördæmi), til dæmis ef núverandi kjördæmaskipting yrði að einhverju eða öllu leyti látin halda sér.

### **Þjóðaratkvæðagreiðsla um frumvarp Stjórnlagaráðs í október 2012**

Þann 20. október 2012 var haldin þjóðaratkvæðagreiðsla í landinu þar sem kjósendur tóku afstöðu til sex spurninga er vörðuðu tillögur Stjórnlagaráðs að frumvarpi til stjórnarskipunarlag. Þessar spurningar voru eftirfarandi:

1. Vilt þú að tillögur stjórnlagaráðs verði lagðar til grundvallar frumvarpi að nýrri stjórnarskrá?
2. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði náttúruauðlindir sem ekki eru í einkaeigu lýstar þjóðareign?
3. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um þjóðkirkju á Íslandi?



**Mynd 3.** Niðurstöður varðandi spurningu 5 um atkvæðavægi í þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. október 2012, í heild og greint eftir kjördæmum. (Heimild: Þorkell Helgason, e.d.)

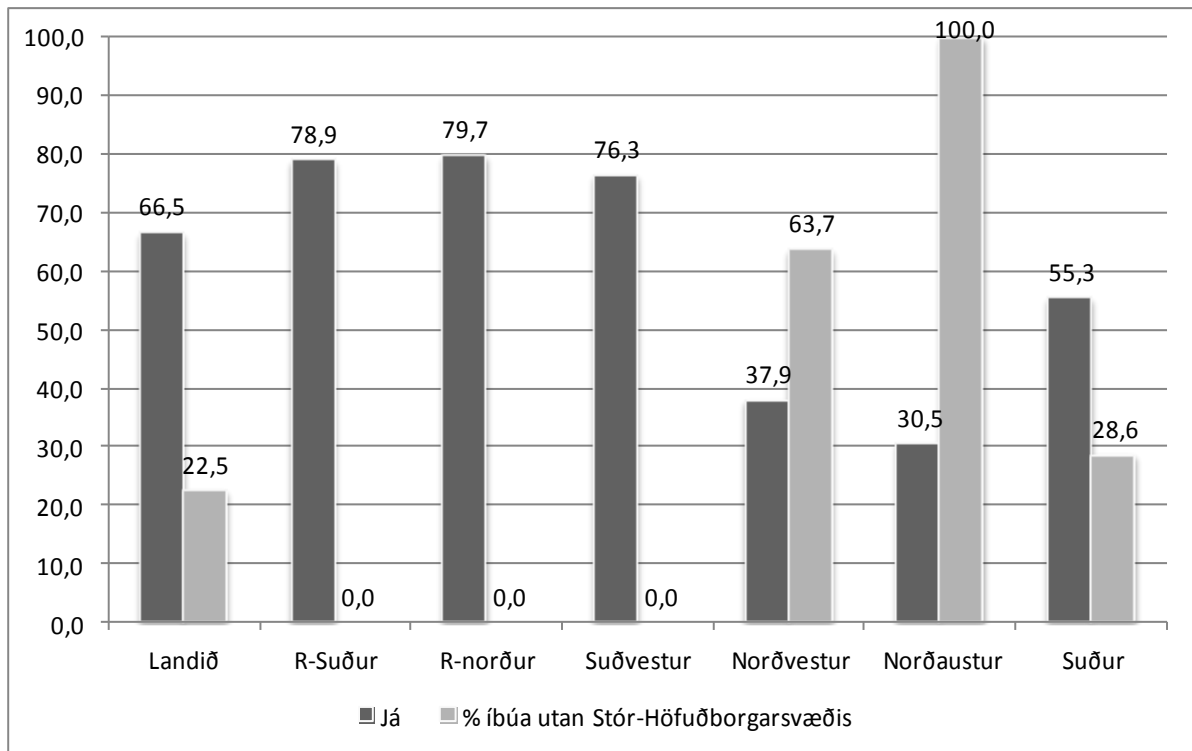
4. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði persónukjör í kosningum til Alþingis heimilað í meira mæli en nú er?
5. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um að atkvæði kjósenda alls staðar að af landinu vegi jafnt?
6. Vilt þú að í nýrri stjórnarskrá verði ákvæði um að tiltekið hlutfall kosningarbærra manna geti krafist þess að mál fari í þjóðaratkvæðagreiðslu?

Svarmöguleikar við öllum spurningunum voru *Já* eða *Nei*. Með spurningu 5 var því lagt í dóm kjósenda hvort atkvæði þeirra alls staðar að af landinu ættu að veða jafnt. Eins og eftirfarandi mynd sýnir urðu heildarniðurstöður við spurningunni mjög ótvíræðar; 2/3 kjósenda svöruðu henni játandi. Myndin sýnir einnig niðurstöður atkvæðagreiðslunnar eftir kjördæmum. Enda þótt heildarniðurstaðan sé mjög afgerandi er hún afar misjöfn þegar tölurnar eru greindar eftir kjördæmum. Á meðan 75-80 prósent í kjördæmum suðvesturhornsins kusu já gerði það rúmur helmingur í Suðurkjördæmi og kringum 1/3 kjósenda í Norðvestur- og Norðausturkjördæmum. Mest afgerandi er andstaðan við jöfnun atkvæðavægis í Norðausturkjördæmi (30,5% kusu já), en hún er einnig mikil í Norðvesturkjördæmi. Aðeins í þessum tveimur kjördæmum kaus meirihluti nei.

Næsta mynd rýnir betur í þetta og setur þetta í samhengi við hlutfall íbúa kjördæmanna sem búa á landsbyggð, eins og hún var endurskilgreind hér að framan.

Ef niðurstöður atkvæðagreiðslunnar hvað varðar spurningu 5 í landsbyggðarkjördæmunum þremur eru bornar saman við hlutfall landsbyggðaríbúa í þeim sést glögglega að því





**Mynd 4.** Niðurstöður varðandi spurningu 5 um atkvæðavægi í þjóðaratkvæðagreiðslunni 20. október 2012, í heild og greint eftir kjördæmum. Hlutfall þeirra sem kusu Já og hlutfall landsbyggðaríbúa kjördæmanna. (Heimild: Þorkell Helgason e.d. og Grétar Þór Eyþórsson, 2012)

hærra hlutfall sem býr á landsbyggð, eins og hún hefur verið skilgreind hér, er andstaðan við jöfnun atkvæðavægis meiri. Fyrir utan að myndin sýnir glögglega fylgni milli búsetu á landsbyggð og þess hvernig fólk kaus gefur hún þeirri kenningu sem sett er fram um raunverulega landsbyggð og höfuðborgarsvæði ákveðinn stuðning. Í Suðurlandskjördæmi, sem á að heita landsbyggðarkjördæmi, búa meira en 7 af hverjum 10 íbúum á því sem kalla mætti Stórhöfuðborgarsvæði og 5,5 af hverjum 10 kjósa með jöfnu atkvæðavægi. Í Norðurlandskjördæmunum býr mun hærra hlutfall utan Stór-höfuðborgarsvæðisins og þar kjósa líka mun færri með jöfnu atkvæðavægi. Ekki er fjarri lagi að álykta sem svo að hér sé að verki talsverð hagsmunatenging meðal kjósenda.

### Pólítískur átakaás – gamalt vín á nýjum belgjum

Eins og fram hefur komið hér að framan bendir greining á svörum úr spurningunum sem lagðar voru fyrir þjóðina í október eindregið til að raunverulegur munur sé á sjónarmiðum, gildismati og hagsmunum milli landsbyggðanna og höfuðborgarsvæðisins.

Rannsóknir Henry Valen, Hanne Marthe Narud og Ólafs Þ. Harðarsonar benda til að nokkur munur sé á Norðurlöndunum hvað varðar pólítískan átakaás milli höfuðborgar og landsbyggðar eða kjarnasvæðis og jaðarsvæða (Valen, Narud og Harðarson, 2000). Slíkur átakaás er að þeirra sögn mun sterkari í Noregi og Íslandi en í Svíþjóð og Danmörku. Benda þau á að þetta megi skýra með vísun til kenninga um þjóðareiningu (e. *nationbuilding*) og að landfræðileg sameining í eina þjóðarheild taki tíma. Í Danmörku og Svíþjóð hafi þetta ferli

staðið yfir um aldir en nýju þjóðríkin, Ísland og Noregur, hafi ekki sambærilega sögu. Segja má að þetta endurspeglar í þeim mun milli Norðurlandanna í misvægi atkvæða sem rakinn var hér að framan.

Þau Valen, Narud og Hardarson gera greinarmun í rannsókn sinni á málum sem flokkast sem staðbundin mál og svo málum sem eru almenn mál á landsvísu. Almenn er það niðurstaða þeirra að gögnin sýni að samræmi milli sjónarmiða kjörinna fulltrúa og kjósenda sé mun meira þegar kemur að svæðisbundnum málum en þegar um er að ræða almenn mál á landsvísu og að kjörnir fulltrúar landsbyggða séu meðvitaðri um hagsmuni umbjóðenda sinna en starfsbræður þeirra af höfuðborgarsvæði. Þá kemur einnig fram vísbending í rannsókninni, sem þó er ekki afgerandi, að þegar um staðbundin mál er að ræða í Noregi og á Íslandi séu tengslin milli sjónarmiða kjósenda og kjörinna fulltrúa á landsbyggð meiri en tengsl sjónarmiða kjósenda og fulltrúa á höfuðborgarsvæði (Valen, Narud og Hardarson, 2000). Þessar niðurstöður draga athyglina að sérkennum Noregs og Íslands og mikilvægi tengsla kjörinna landsbyggðafulltrúa og kjósenda í landsbyggðum.

Sögulega séð eru átökin milli landsbyggðar og höfuðborgar vel þekkt í íslenskum stjórnmálum. Flokkar eins og Framsóknarflokkurinn og að nokkru leyti Sjálfstæðisflokkurinn hafa verið miklir dreifbýlisflokkar á meðan vinstri flokkarnir hafa síður átt fylgi í dreifbýli og á landsbyggðinni. Þessu til viðbótar hafa komið fram framboð utan hinna svokölluðu fjórflokka sem sérstaklega byggja á byggðamálaáherslum. *Samtök um jafnrétti og félagshyggju*, sem Stefán Valgeirsson leiddi í kosningunum 1987, fengu nokkurn hlómgrunn, og Þjóðarflokkurinn sem stofnaður var á grundvelli *Samtaka um jafnrétti milli landshluta* um svipað leyti, tók þetta mál upp á arma sína. Þjóðarflokkurinn, sem m.a. hafði innanborðs frambjóðendur sem verið höfðu virkir í Samtökum um jafnrétti milli landshluta þó formleg tengsl væru ekki þarna á milli, fékk hins vegar ekki mann kjörinn í kosningunum 1987 og ekki heldur 1991 þegar flokkurinn bauð fram í samstarfi við Flokk mannsins. Þó vissulega megi líta á árangur Samtaka um jafnrétti og félagshyggju sem persónusigur Stefáns í sínu kjördæmi og að Þjóðarflokkurinn hafi aldrei náð verulegu fylgi sýnir þetta að þessar pólitísku áherslur eru og hafa verið til staðar, en hafa fengið útrás innan ríkjandi flokka og flokkakerfis (Morgunblaðið, 1987).

Þessu til viðbótar má nefna fleiri atriði sem benda til þess að pólitískur, félagslegur og menningarlegur átakaás sé til staðar, eða að endurnýjast, milli höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðanna á Íslandi. Hér er bæði um að ræða félagslega þætti og beina hagsmunabaráttu. Hinir beinu hagsmunir felast meðal annars í átökunum um ráðstöfun skattfjár, en nokkuð almennt sjónarmið utan höfuðborgarinnar er að landsbyggðin greiði meira til hinnar sameiginlegu neyslu en hún fær til baka. Niðurstöður fræðimanna benda til að raunverulega halli á landsbyggðina hvað þetta varðar (Vífill Karlsson, 2005; Þóroddur Bjarnason og Jón Þorvaldur Heiðarsson, 2012). Þetta er vissulega ekki ekki ný umræða en hún sprettur upp við hin ýmsu tilefni, ekki síst á samdráttartímum eins og verið hafa undanfarin ár.

Félagslegir, pólitískir og menningarlegir þættir skipta hér vissulega líka máli og ólík fjölmiðlanotkun milli landsbyggðar og höfuðborgar eða þéttbýlis og dreifbýlis er vísbending um að þjóðfélagsumræða sé að hólfast niður. Þannig kemur fram í mælingum sem Gallup gerði fyrir Eurobarometer árið 2011 að dagblöð eru marktækt minna lesin í dreifbýli/litlum þorpum en þéttbýlinu og samfélagsmiðlar virðast minna notaðir í dreifbýli en þéttbýli. Þetta og fleira hefur gefið tilefni til ályktunar um að fólk í dreifbýli byggi þátttöku sína í

almannarými þjóðfélagsumræðunnar mikið á sjónvarpi (og útvarpi) og sé síður í sérstökum fjölmiðlahólfum og fái ekki þá umræðu sem blöðin bjóða upp á. Í þessu felast ákveðin merki um að þátttaka og aðgangur fólks í dreifbýli og smærri þorpum í þjóðfélagsumræðunni sé takmarkaðri og jafnvel annars eðlis en fólks á höfuðborgarsvæðinu og stærri þéttbýlisstöðum (Birgir Guðmundsson, 2012).

Efnahagslegar, félagslegar og pólitískar forsendur pólitísku átakaáss milli þéttbýlis og dreifbýlis, höfuðborgarsvæðis og landsbyggðanna, eru því til staðar. Það að nýta jöfnun atkvæðavægis og innleiðingu á persónukjöri til að gjörbreyta valdaafstöðu landsbyggðanna og höfuðborgarsvæðis með fækkun þingmanna er því að óbreyttu líklegt til að draga slíkan stefnuás fram og skerpa hann frá því sem verið hefur.

## Viðbrögð stjórnmalanna?

Spurningin er þá hvernig flokkakerfið og stjórnmalin muni bregðast við. Þorri atkvæðamagns í landinu er á höfuðborgarsvæðinu og þar er fyrir miðstöð pólitísku og efnahagslegs valds. Jöfnun atkvæðavægisins, jafnvel með einhvers konar kjördæmaskiptingu, mun því óhjákvæmilega gera stjórnmalin viðkvæm fyrir sjónarmiðum þéttbýlisins. Þetta sjónarmið magnast enn ef samhliða er lagt til að taka upp persónukosningu, þar sem landslisti væri í lykilhlutverki. Óvíst er hvernig flokkarnir og þá flokkakerfið muni bregðast við persónukjöri, en viðbúið er að uppstillingar á lista og hugsanlega skipulag kosningabaráttu verði í vaxandi mæli ákveðin miðlægt, en úrslit muni ráðast þar sem atkvæðin eru flest í þéttbýlinu. Því eru í aðalatriðum tvenns konar viðbrögð hugsanleg í stöðunni.

Annars vegar er hugsanlegt að fram komi sérstök framboð sem einbeiti sér sérstaklega að hagsmunum og almennum sjónarmiðum landsbyggðanna, en fjórflokkurinn héldi sig á fengsælli miðum í þéttbýlinu þar sem atkvæðin eru bæði fleiri og þéttari. Slík framboð – sem myndu fyrst og fremst höfða til minnihlutahópa sem búa á landsbyggðunum ættu þó væntanlega erfitt uppdráttar nema ef þingsæti væru að einhverju leyti bundin við kjördæmi eða að viðkomandi gæti sótt persónufylgi út fyrir raðir landsbyggðanna, einfaldlega vegna þess hve mörg atkvæði þingmenn þurfa (Þóroddur Bjarnason, 2012). Hins vegar er hugsanlegt að fjórflokkurinn eða einhver hluti hans sjái sér hag í því að taka sér stöðu, að einhverju leyti í það minnsta, með landsbyggðunum á þessum endurnýjaða átakaási. Slík staða myndi þó óhjákvæmilega verða þrungin óvissu, ekki síst ef persónukosning og landslisti með tiltölulega takmarkaðri kjördæmaskiptingu yrði ofan á eins og gert var ráð fyrir í tillögum Stjórnlagaráðs. Líklegt er að markalínur landsbyggða og höfuðborgar færu ekki endilega eftir flokkslínunum heldur myndi klofningur ekki síður koma fram innan flokka, sem óhjákvæmilega yki flækjustigið í stjórnmalum og gerði frambjóðendum landsbyggðanna erfiðara fyrir en frambjóðendum fjölmennisins.

Þriðji kosturinn er vissulega hugsanlegur og hann er sá að sú staða kæmi upp að stjórnmalamenn muni líta á sig sem fulltrúa landsins alls og hefja sig upp fyrir flokkadrætti og svæðisbundið pot og hugsa 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 þó ekki trúverðugt að átök milli landsbyggða og höfuðborgar verði úr sögunni.

Hvort heldur þessir möguleikar eða einhverjir aðrir verða ofaná er ljóst að ef tillögur um jöfnun atkvæða og persónukjör kæmu til framkvæmda myndi það valda talsverðum

breytingum á íslenskum stjórnámálum. Í ljósi sögunnar og þess að það skiptir máli, einkum varðandi svæðisbundin mál, hvort þingmenn eru kjörnir á landsbyggð eða á höfuðborgarsvæði (Valen, Nadur og Hardarson, 2000) verður að teljast líklegt að breytingarnar magni upp átakaás milli landabyggða og höfuðborgarsvæðis.

## Samantekt

Hér að framan hefur athyglin beinst að þremur meginspurningum. Þetta eru spurningarnar um hvað felist í pólitísku jafnrétti, hvernig atkvæðavægi sé í raun háttað á Íslandi og loks hver yrðu áhrif þess að jafna atkvæðavægi og hugsanlega taka upp persónukjör. Tilefnið er sú umræða og þær hugmyndir sem komu fram á síðasta þingi í frumvarpi til stjórnskipunarlaganna og áður í frumvarpi Stjórnlagaráðs og spurt var um með almennum hætti í þjóðaratkvæðagreiðslu haustið 2012. Í framhaldi af því er rétt að taka þessa umræðu saman.

Spurningin um pólitískt jafnrétti er fjarri því að vera einföld né er við henni neitt einhlítt svar. Pólitískt jafnrétti er gríðarlega mikilvægt enda er það að ýmsu leyti forsenda annars jafnréttis. Það er hins vegar flókið heimspekilegt fyrirbæri sem hvorki er æskilegt né hægt að einfalda um of. Því er einungis í mjög þröngum og formlegum skilningi hægt að setja samasemmerki milli jafns vægis atkvæða og pólitísku jafnréttis. Það getur vissulega verið fullkomlega lögmæt skoðun að jafnt vægi atkvæða sé forsenda þess að hægt sé að tala um pólitískt jafnrétti. Hins vegar getur það einnig verið lögmæt skoðun að réttlæt看legt geti verið að hafa almenna reglu um ójafnt vægi atkvæða í því skyni að auka pólitískt jafnrétti. Slík regla er meðal annars viðurkennd af sjálfri Fenejarnefndinni sem, eins og áður segir, telur í leiðbeiningum sínum að í vissum tilfellum geti verið réttlæt看legt að við hafa misvægi atkvæða. Spurningin hvenær slíkt misvægi er ásættanlegt eða hversu mikið það megi vera verður hins vegar alltaf matskennd. Því væri það óheppileg einföldun að fullyrða að formleg regla um jafnt vægi atkvæða væri á einhvern hátt spurning um grundvallarmannréttindi og eina gilda viðmiðunin um pólitískt jafnrétti. Slík sjónarmið eiga fáa talsmenn og formlegt jafnrétti felur ekki í sér raunverulegt jafnrétti eins og rakið var hér að framan.

Hugmyndin um jafnt vægi atkvæða er engu að síður mikilvægt viðmið eins og raunar allt formlegt jafnrétti. Jafnt vægi atkvæða felur þannig í sér almennt lýðræðislegt gildi sem eftirsóknarvert er að stefna að, en um leið þarf að gæta þess að í útfærslunni komi ekki fram takmarkanir sem verða til þess að tefla grundvallarhugmyndinni um raunverulegt jafnrétti í hættu. Hvar þetta jafnvægi á að vera getur verið breytilegt frá einum tíma til annars og frá einu landi til annars og verður ávallt niðurstaða pólitískrar sáttar í þjóðfélaginu.

Í greininni hefur verið leitt að því rökum að a) fordæmi séu fyrir því frá Norðmönnum, sem eru „ný þjóð“ eins og Íslendingar og búa um margt við sambærileg landfræðileg skilyrði, að viðhafa ójafnt atkvæðavægi milli höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar, landsbyggð í hag og b) að þegar nánar er athugað og raunverulegt búsetumynstur Íslendinga skoðað séu þeir mun fleiri sem búa á atvinnusóknar- og þjónustusvæði höfuðborgarsvæðisins en kjördæmaskiptingin gefur til kynna. Stóru svokölluðu „landsbyggðarkjördæmin“ séu þannig í raun blönduð kjördæmi þar sem samþætting hagsmuna á sér stað gagnvart kjörnum fulltrúum. Því sé misvægi atkvæða milli höfuðborgarsvæðis og landsbyggðar miklum mun minna en almennt er talið.

## Umræða

Ljóst er að á þessu kjörtímabili verður fram haldið vinnu við endurskoðun stjórnarskrárinnar og ákvörðun liggur fyrir um að sú vinna sem unnin var á vegum Stjórnlagaráðs og í kjölfar tillagna þess verður að að minnsta kosti að einhverju leyti lögð til grundvallar. Áhersla hefur verið lögð á að nauðsynlegt væri að meta heildaráhrif af tillögum Stjórnlagaráðs og var það meðal þess sem sérfræðinganefnd lagði til við stjórnskipunarnefnd Alþingis á sínum tíma (Fréttastofa RÚV, 2012). Hér hefur ekki verið gerð tilraun til að meta heildaráhrif af þessum tillögum heldur hefur kastljósinu eingöngu verið beint að þeirri hugmynd sem felst í jöfnun atkvæðisréttar. Reikna má með að sú útfærsla sem lögð var til af Stjórnlagaráði í þessum efnum muni taka einhverjum breytingum. Hins vegar er megin línan sem þessi umræða skilar inn í framtíðina nokkuð skýr. Hún felst í jöfnu vægi atkvæða og persónukjöri. Bæði jöfnun atkvæðavægis og persónukjörið munu stuðla að því að hin pólitíska þungamiðja færist enn meira en verið hefur til margmennisins í höfuðborginni, en fámennið úti á landi missir vægi.

Ákvæði sem finna má í þeim tillögum sem settar voru fram um styrkingu sveitarstjórnarstigsins og að mál skuli afgreidd sem mest í héraði eru áhugaverð. Þar var þó um að ræða reglur sem áttu að lúta vilja pólitísku meirihluta á hverjum tíma en ekki vera girðingar sem bundnar væru í stjórnarskrá. Auk þess eru áhöld um að þessi ákvæði hafi í raun verið mikil viðbót við það sem þegar er fyrir hendi. Allt bendir því til þess að umtalsverð röskun yrði á þeim valdahlutföllum sem verið hafa milli landsbyggðar og höfuðborgarsvæðis ef þessar hugmyndir næðu fram að ganga í óbreyttu formi. Það muni síðan draga fram átakaás í stjórnámálum og efnahags-, félags- og menningarlífi milli þéttbýlisins á suðvesturhorninu og annarra staða á landinu. Jarðvegur er þegar til staðar fyrir átök af þessu tagi en þau átök hafa að mestu fengið útrás innan hefðbundinna flokka og flokkakerfis. Með því að mikilvægi slíks átakaáss magnast upp er hugsanlegt að nýir flokkar líti dagsins ljós eða þá að breytingar verði innan núverandi stjórnámálflokka þar sem vægi byggðamála ykist til muna í innan-flokksátökum. Það torveldar síðan allt mat á afleiðingum af jöfnun atkvæðavægisins að samhliða er hugmyndin að taka upp persónukosningar, sem margfaldar flækjustig hinnar pólitísku stöðu, jafnt gagnvart stjórnámálflokkunum, sjálfstæðum frambjóðendum og kjósendum.

Nokkuð ljóst er því að með því að taka stór skref í átt til jöfnunar atkvæða og persónukjörs væri verið að gera grundvallarbreytingar á íslenskum stjórnámálum og íslensku stjórnmalastarfi. Meginkjarni og réttlætning fyrir slíkri umbyltingu er að þetta stuðli almennt að pólitísku jafnrétti þegnanna og að það sé réttlætismál að jafna pólitískt vægi höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðanna. Hvorugt þessara atriða er þó einhlítt. Annars vegar er mjög óvarlegt og mikil einföldun á hugmyndum um jafnrétti að fullyrða að breytingarnar verði til að leiðrétta pólitískt ójafnrétti. Hins vegar kemur í ljós að hið pólitíska misvægi atkvæða milli höfuðborgar og landsbyggðanna er ef til vill ekki svo mikið þegar að er gáð. Þvert á móti má líta á stóru kjördæmin sem eru blanda landsbyggðar og þéttbýlis sem ákveðinn stuðpúða þar sem ólíkir hagsmunir eru samþættir í landfræðilegri stjórnálaheild.

Vissulega er það réttlætismál að jafna vægi atkvæða milli kjördæma og stilla slíku upp í stjórnarskrá. Með því væri verið að koma til móts við formlegar reglur og fyrirmyndir og hugsjónir sem standa nálægt kjarna lýðræðishugsjónarinnar auk þess sem meirihluti kjósenda í þjóðaratkvæðagreiðslunni 2012 virðist á þeirri skoðun. Hins vegar er samhliða mikilvægt að

halda því til haga að með því er ekki endilega verið að auka pólitískt jafnrétti í raun og sá þáttur endurspeglast sterklega í landfræðilegri skiptingu þeirra sem sögðu já í þjóðaratkvæðagreiðslunni og hinna sem sögðu nei. Í raun er ástæða til að undirstrika að fyrirfram hefði mátt búast við mjög misvísandi niðurstöðu varðandi þessa spurningu því í raun er verið að biðja fólk um að svara flóknu og heimspekilegu álitaefni með einföldu já-i eða nei-i. Breytingar á vægi atkvæða og á stjórnskipuninni þurfa að taka mið af ólíkum sjónarmiðum og forsendum og ekki er óeðlilegt að hugað sé að því samhliða jöfnun atkvæðavægis hvort og hvernig hægt sé að leiðrétta landfræðilegan aðstöðumun sem vinna átti gegn. Draga má í efa að slíkt hafi verið gert með sannfærandi hætti í þeim frumvörpum sem komu fram í Stjórnlagaráði og á Alþingi, þannig að gagnaðgerðirnar fengju sama sess í stjórnskipuninni og breytingarnar sjálfar.

Því er skynsamlegt og raunar mjög nauðsynlegt að Íslendingar spyrji sig að því, áður en farið er út í umfangsmiklar breytingar á stjórnmalakerfi landsins og stjórnmalum öllum með tilheyrandi óvissu og hugsanlegum óstöðugleika, hvort aðgerðirnar séu í samræmi við tilefnið. Hvort þær lausnir sem eiga annars vegar að leiðrétta misvægi atkvæða milli landsbyggðanna og höfuðborgarsvæðisins og hins vegar að auka pólitískt jafnrétti þegnanna séu í réttu hlutfalli við það vandamál sem þær eiga að laga.

## Aftanmálgreinar

1. Sjá umræðu um kjördæmi í Birgir Guðmundsson og Grétar Þór Eypórsson (2011).
2. Sjá ítarlegri umfjöllun um þetta í Birgir Guðmundsson og Grétar Þór Eypórsson (2011).
3. Sjá í OSCE/ODIHR 2013.
4. Sjá í OSCE/ODIHR 2013 fyrir Noreg. Fyrir Ísland styðjast útreikningar okkar við tölur af vefnum: <http://www.kosning.is/althingiskosningar/tolfraedi/skipting-kjosenda-efir-kjordaemum/>.
5. Endurskilgreining á landsbyggð byggir á eftirfarandi skiptingu eftir sveitarfélögum:

Stórhöfuðborgarsvæðið (19)	NV kjördæmi - Landsbyggð (23)	NA kjördæmi - Landsbyggð (21)	Suðurkjördæmi - Landsbyggð (11)
Reykjavík	Borgarbyggð	Akureyri	Sveitarfélagið Hornafjörður
Kópavogur	Grundarfjarðarbær	Norðurþing	Vestmannaeyjar
Seltjarnarnes	Helgafellssveit	Fjallabyggð	Mýrdalshreppur
Garðabær	Stykkishólmur	Dalvíkurbyggð	Skaftárhreppur
Hafnarfjörður	Eyja- og Miklaholtshreppur	Eyjafrjáarsveit	Áshreppur
Mosfellsbær	Snæfellsbær	Hörgársveit	Rangárþing eystra
Kjósarhreppur	Dalabyggð	Svalbarðsstrandarhreppur	Rangárþing ytra
Reykjanesbær	Bolungarvík	Grýtubakkahreppur	Hrunamannahreppur
Grindavíkurbær	Ísafjarðarbær	Skútustaðahreppur	Skeiða- og Gnúpverjahreppur
Sandgerði	Reykholahreppur	Tjörneshreppur	Bláskógabyggð
Sveitarfélagið Garður	Tálknafjarðarhreppur	Þingeyjarsveit	Flóahreppur
Sveitarfélagið Vogar	Vesturbyggð	Svalbarðshreppur	
Akranes	Súðavíkurhreppur	Langanesbyggð	
Skorradalshreppur	Árneshreppur	Seyðisfjörður	
Hvalfjarðarsveit	Kaldrananeshreppur	Fjarðabyggð	
Sveitarfélagið Árborg	Strandabyggð	Vopnafjarðarhreppur	
Hveragerði	Sveitarfélagið Skagafjörður	Fljótshreppur	
Sveitarfélagið Ölfus	Húnaþing vestra	Borgarfjarðarhreppur	
Grímsnes- og Grafningshreppur	Blönduóssbær	Breiðdalshreppur	
	Sveitarfélagið Skagaströnd	Djúpavogshreppur	
	Skaftabyggð	Fljótshérað	
	Húnaþingshreppur		
	Akrahreppur		



## Heimildir

- Aardal, Bernt (2002). *Electoral Systems in Norway*. Í Grofman, B & Lijphart, A (ritstjórar) (2002). *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York: Agathon Press. (bls. 167-224).
- Akureyri-vikublað (2012). *Landsbyggðarþingmönnum fækkar en staða sveitarfélaga styrkt*. Akureyri-vikublað, 8. október 2012. Sótt 5. nóvember á slóðina: [http://www.akureyri vikublad.is/akvbl/frettir/2012/10/08/landsbyggdarthingmonnum-faekkar-en-stada-sveitarfelaga-styrkt/?fb\\_comment\\_id=fbc\\_420830691299468\\_4652646\\_431154456933758#f1611585e2e9ad4](http://www.akureyri vikublad.is/akvbl/frettir/2012/10/08/landsbyggdarthingmonnum-faekkar-en-stada-sveitarfelaga-styrkt/?fb_comment_id=fbc_420830691299468_4652646_431154456933758#f1611585e2e9ad4)
- Almond, Gabriel, Dalton, Russell, Powell, G. Bingham and Ström, Kaare (2010). *European Politics Today*. New York: Longman/Pearson.
- Beitz, Charles (1989). *Political Equality*. Princeton NJ: Princeton University Press.
- Birgir Guðmundsson (2012). *Hólfaskipt almennarými og horfið samtal: Fjölmiðlanotkun Íslendinga eftir aldri og búsetu*. Erindi á málþinginu *Fjölmiðlan á Íslandi og Evrópu*, Háskólanum á Akureyri, 8. júní 2012.
- Birgir Guðmundsson og Grétar Þór Eypórsson (2011). *Áhrif þess að jafna vægi atkvæða*. Í *Skýrsla stjórnlaganefndar 2011. I. Bindi*. Reykjavík: Stjórnlaganefnd. (Bls. 267-283) „Code of good practice in electoral matters”. European Commission for Democracy through Law (Venice Commission), doc. 9624 13. November 2002
- Dahl, Robert A. (1970). *A Preface to Democratic Theory*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A. (2006). *On Political Equality*. New Haven: Yale University Press.
- Duverger, Maurice (1965). *Political Parties* London: Methuen University Paperbacks.
- Fréttastofa RÚV (2012). *Meta þarf vandlega áhrif breytinga*. Sótt 14. nóvember 2012 á slóðina: <http://www.ruv.is/frett/meta-tharf-vandlega-ahrif-breytinga>
- Frumvarp til stjórnarskipunarlaganna. Þingskjal 510 — 415. mál. 141. löggjafarþing 2012–2013. Sótt 20. nóvember 2012 á slóðina: <http://www.althingi.is/altext/141/s/0510.html>
- Grétar Þór Eypórsson (2012). *Atkvæðavægi og uppbót landsbyggðarinnar*. Erindi á málþinginu *Ný Stjórnarskrá. Lýðræðishalli landsbyggðanna?*, Háskólanum á Akureyri 1. desember 2012.
- Grofman, Bernard & Lijphart, Arend (ritstjórar) (2002). *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York: Agathon Press.
- Mannréttindayfirlýsing Sameinuðu þjóðanna. Sótt 16. Nóvember 2012 á slóðina: <http://www.humanrights.is/log-og-samningar/mannrettindasamningar/sameinudu-tjodirnar/Undirflokkur/>
- Marx, Karl (1928). *Athugasemdir við stefnu þýska verkamannaflokksins*. *Réttur*, 2. hefti. 13. árgangur.
- Morgunblaðið* (28. apríl 1987). *Hvað segja þeir um úrslit kosninganna?*
- OSCE/ODIHR (2009). *Iceland. Early Parliamentary Elections, 25 April 2009*, „Election Assessment Mission Report.” Warsaw 28 July 2009.
- OSCE/ODIHR (2013). *Norway. Parliamentary Elections, 9. September 2013*. OSCE/ODIHR Needs Assessment Report.

- Ólafur Þ. Harðarson (2002). „The Icelandic Electoral System 1844-1999.“ Í Grofman, Bernard & Lijphart, Arend (ritstjórar) (2002). *The Evolution of Electoral and Party Systems in the Nordic Countries*. New York: Agathon Press. (bls. 101-166).
- Rehfeld, Andrew (2005). *The Concept of Constituency, Political Representation, Democratic Legitimacy, and Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skúli Hansen (9. júlí 2013). „Skipa nýja stjórnarskrárnefnd“. *Morgunblaðið*. Sótt 25. júlí 2013 á slóðina: [http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1472230/?item\\_num=0&searchid=c8a164cdeb2a8280c7f9a1d63c5d1ebd0f23c70e](http://www.mbl.is/greinasafn/grein/1472230/?item_num=0&searchid=c8a164cdeb2a8280c7f9a1d63c5d1ebd0f23c70e)
- Skýrsla nefndar forsætisráðherra um endurskoðun á kjördæmaskipun og tilhögun kosninga til Alþingis* (1999). Lögð fyrir á 123. löggjafafþingi. Sótt 16. janúar 2011 á slóðina: <http://www.althingi.is/altext/123/s/0141.html>
- Sodaro, Michael J. (2006). *Comparative Government. A Global Introduction*. New York: McGraw-Hill.
- Stjórnlagaráð (2011): *Frumvarp til stjórnarskipunarlags ásamt skýringum* Sótt 24. mars 2012 á slóðina: [http://stjornlagarad.is/other\\_files/stjornlagarad/Frumvarp\\_med\\_skyringum.pdf](http://stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp_med_skyringum.pdf)
- Tocqueville, Alexis de (2001). *Democracy in America*. Washington DC: Regnery Publishing.
- Valen, Henry, Narud, Hanne Marthe, Ólafur Th. Hardarson, (2000). „Geography and Political Representation“. Í Esiasson Peter & Heidar Knut (ritstjórar). *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Oslo Stae University Press
- Vífill Karlsson (2005). *Um landfræðilegt misræmi milli fjármögnunar og umsvifa hins opinbera og afleiðingar þess fyrirlandshluta á Íslandi*. Calculus Research paper No 1. Sótt 10. janúar 2011 á slóðina: <http://vifill.vesturland.is/Vifill%20RSP%201%202005.pdf>
- Þorkell Helgason (e.d.). Bloggsíða. <http://www.thorkellhelgason.is>
- Þorsteinn Magnússon (1979). *Lýðræði og vald. Kynning á þremur kenningum*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.
- Þóroddur Bjarnason (2012). „Leiða margfeldisáhrif mannfjöldans til ofríkis meirihlutans í landskjöri til Alþingis?“ *Akureyri vikublað*. Sótt 31/10 2012 á: <http://www.akureyri vikublad.is/annad/2012/10/31/leida-margfeldisahrif-mannfjoldans-til-ofrikis-meirihlutans-i-landskjori-til-althingis/>
- Þóroddur Bjarnason og Jón Þorvaldur Heiðarsson (2012). Norðausturkjördæmi eða Norðausturríki? Skattaframlag og skattahlutdeild ársins 2011. Erindi á *Þjóðarspeglinum: Rannsóknir í félagsvísindum XIII*, 26. október 2012.

## Um höfunda

Birgir Guðmundsson (birgirg@unak.is) er dósent í fjölmiðlafræði við hug- og félagsvísindasvið Háskólans á Akureyri. Hann hefur starfað við skólann síðan 2002 og kennt þar fjölmiðlafræði og stjórn málafræði, og var deildarformaður félagsvísindadeildar á árunum frá 2009–2012. Birgir var blaðamaður, fréttastjóri og ritstjóri á nokkrum dagblöðum á árunum frá 1985–2001. Hann hefur um árabíl verið ritstjóri *Blaðamannsins*, fagrits *Blaðamannafélags Íslands* og hann var í áratug formaður dómnefndar *Blaðamannaverðlaunanna*, frá stofnun þeirra 2003 til 2013. Birgir lauk BA-hon-prófi í sögu og stjórn málafræði við University of Essex 1980 og MA-prófi í stjórn málafræði frá University of Manitoba 1985.

Grétar Þór Eypórsson (gretar@unak.is) hefur starfað sem prófessor við hug- og félagsvísindasvið og viðskipta- og raunvísindasvið Háskólans á Akureyri frá árinu 2008. Áður starfaði Grétar sem prófessor við Félagsvísindadeild Háskólans á Bifröst árin 2005–2008 ásamt því að gegna stöðu forstöðumanns Rannsóknamiðstöðvar skólans á sama tíma. Árin 2001–2005 var Grétar framkvæmdastjóri Rannsóknastofnunar Háskólans á Akureyri (RHA) og forstöðumaður Byggðarannsóknastofnunar Íslands. Þar áður var hann rannsóknastjóri RHA árin 1999–2001. Hann var verkefnisstjóri hjá NOPUS, einnar af stofnunum Norrænu ráðherranefndarinnar árin 1997–1999. Grétar sat í stjórn norrænu Byggðarannsóknastofnunarinnar NORDREGIO 2002–2007 og hefur gegnt starfi Íslandstengiliðs ESPON, Svæða- og byggðarannsóknáætlunar ESB frá árinu 2009. Grétar lauk BA-prófi í stjórn málafræði frá HÍ árið 1989, Ph. Lic. gráðu í stjórn mála- og stjórnsýslufræðum frá Gautaborgarháskóla árið 1992 og doktorsprófi frá sama skóla árið 1999.