

Frá flokksræði til persónustjórn mála : fjórflokkarnir 1959-1991 / Svanur Kristjánsson.

Svanur Kristjánsson, 1947-
[Reykjavík] : Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands, 1994.

<http://hdl.handle.net/2027/wu.89058698895>

HathiTrust



www.hathitrust.org

Creative Commons Attribution

http://www.hathitrust.org/access_use#cc-by-4.0

This work is protected by copyright law (which includes certain exceptions to the rights of the copyright holder that users may make, such as fair use where applicable under U.S. law) but made available under a Creative Commons Attribution license. You must attribute this work in the manner specified by the author or licensor (but not in any way that suggests that they endorse you or your use of the work). For details, see the full license deed at <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

**PAGE NOT
AVAILABLE**



Original from
UNIVERSITY OF WISCONSIN

Svanur Kristján

Frá flokks til persónustjó

Fjórflokkarnir 19



Félagsvísindastofnun • Há

Memorial Library
University of Wisconsin - Madison
728 State Street
Madison WI 53706-1494



Framan á kápu er myndin „Sjávarþorp“, 1949, olíumálverk (65x70 cm) eftir
Þorvald Skúlason, í eigu Listasafns Háskóla Íslands.

Digitized by Google

Original from
UNIVERSITY OF WISCONSIN

Svanur Kristjánsson

Frá flokksræði til persónustjórn mála
Fjórflokkarnir 1959-1991

Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands
1994

**Memorial Library
University of Wisconsin - Madison
728 State Street
Madison, WI 53706-1494**

© 1994 Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands
ISBN: 9979-54-098-2

Öll réttindi áskilin.

Bók þessa má ekki afrita með neinum hætti, svo sem með ljósritun, ljósmyndun, prentun, hljóðritun eða á annan sambærilegan hátt, að hluta til eða heild, nema að fengnu skriflegu leyfi höfunda eða útgefenda. Brot varða lög um höfundarrétt.

Umbrot: Bylgja Valtýsdóttir
Prentun: Félagsprentsmiðjan

mem

DL
375
587
1994

AUN 6061

Efnisyfirlit

Töfluskra	5
Formáli	7
I. Framboðsaðferðir, endurnýjun og einkenni þingmanna	9
I.1. Endurnýjun þingmanna, einkenni	9
Nýliðar	14
Bakgrunnur þingmanna	17
Starfsferill	23
Opinber störf	23
Einkavettvangur	26
Seta í sveitarstjórnnum	28
I.2. Sjálfstæðisflokkur	33
Framboðsaðferðir	33
Endurnýjun	44
Endurnýjun: Niðurstaða	51
Bakgrunnur og starfsferill	53
I.3. Framsóknarflokkur	57
Framboðsaðferðir	57
Endurnýjun	66
Endurnýjun: Niðurstaða	70
Bakgrunnur og starfsferill	71
I.4. Alþýðubandalag	77
Framboðsaðferðir	77
Endurnýjun	84
Endurnýjun: Niðurstaða	87
Bakgrunnur og starfsferill	88
I.5. Alþýðuflokkur	95
Framboðsaðferðir	95
Endurnýjun	99
Endurnýjun: Niðurstaða	102
Bakgrunnur og starfsferill	102
Niðurstaða	106
I.6. Niðurstaða	109

II. Forysta: Umboð og vald.....	117
II.1. Sjálfstæðisflokkur	117
Umboð.....	117
Vald	126
Tengsl umboðs og valds.....	132
II.2. Alþýðuflokkur	134
Umboð.....	134
Vald	143
Tengsl umboðs og valds.....	150
II.3. Framsóknarflokkur.....	151
Umboð.....	152
Vald	156
Tengsl umboðs og valds.....	159
II.4. Alþýðubandalag.....	164
Umboð.....	164
Vald	167
Tengsl umboðs og valds.....	173
III. Fjórflokkarnir, ríkisvald og samfélag.....	176
III.1. 1959-1967	182
III.2. 1967-1971	187
III.3. Flokkar, ríkisvald og samfélag 1971-1991	201
IV. Hlutverk stjórnmalaflokka	218
IV.1. Stjórnmalaflokkar: Ísland og Bandaríkin.....	218
IV.2. Stjórnmalaflokkar og lýðræði.....	243
Heimildaskrá - bækur og greinar.....	254

Töfluskrá

Tafla 1.1.	Endurnýjun þingmanna 1959-1991	9
Tafla 1.2.	Ekki í framboði. Ástæður. Yfirlit 1959-1991.....	10
Tafla 1.3.	Þingmenn í opinberum embættum. Ekki í framboði 1959-1991	11
Tafla 1.4.	Féllu. Ástæður. Yfirlit 1959-1991	13
Tafla 1.5.	Aldursdreifing þingmanna 1959 og 1991	17
Tafla 1.6.	Konur á Alþingi. Aðalmenn 1959-1991.....	18
Tafla 1.7.	Skólaganga þingmanna. Yfirlit 1959-1991	19
Tafla 1.8.	Störf fyrir þingmennsku. Nákvæm flokkun 1959- 1991	20
Tafla 1.9.	Störf fyrir þingmennsku. Yfirlit 1959-1991	22
Tafla 1.10.	Þingmenn fjórflokkanna í opinberum störfum 1959- 1991	23
Tafla 1.11.	Þingmenn fjórflokkanna í störfum á einkavettvangi 1959-1991	26
Tafla 1.12.	Sveitarstjórnarmenn á þingi 1959-1991	29
Tafla 1.13.	Þingmenn fjórflokkanna samtímis í sveitarstjórnnum 1959-1991	30
Tafla 1.14.	Háskólamenntaðir þingmenn í sveitarstjórnnum. Yfirlit 1959-1991	31
Tafla 1.15.	Ekki - háskólamenntaðir þingmenn í sveitarstjórnnum. Yfirlit 1959-1991	32
Tafla 1.16.	Sjálfstæðisflokkur. Prófkjör 1971-1991	39
Tafla 1.17.	Þingmenn - Sjálfstæðisflokkur. Endurnýjun.....	45
Tafla 1.18.	Fylgi og þingsæti fjórflokkanna 1959-1991	45
Tafla 1.19.	Sjálfstæðisflokkur 1959-1991. Ekki í framboði - ástæður.....	52
Tafla 1.20.	Framsóknarflokkur. Prófkjör 1971-1991	60
Tafla 1.21.	Þingmenn - Framsóknarflokkur. Endurnýjun	66
Tafla 1.22.	Alþýðubandalag. Forval 1979 - 1991.....	80
Tafla 1.23.	Endurnýjun þingmanna Alþýðubandalagsins 1959- 1991	85

Tafla 1.24.	Störf þingmanna hjá hinu opinbera. Sjálfstæðisflokkur 1959-1991	92
Tafla 1.25.	Störf þingmanna hjá hinu opinbera. Framsóknarflokkur 1959-1991	92
Tafla 1.26.	Störf þingmanna hjá hinu opinbera. Alþýðuflokkur 1959-1991	92
Tafla 1.27.	Störf þingmanna hjá hinu opinbera. Alþýðubandalag 1959-1991	93
Tafla 1.28.	Alþýðuflokkur. Prófkjör 1971-1991.....	97
Tafla 1.29.	Þingmenn - Alþýðuflokkur. Endurnýjun.....	99
Tafla 4.1.	Þátttaka í prófkjörum 1971-1991	219

Formáli

Áhugi minn á viðfangsefni ritsins kviknaði fyrir rétt um tíu árum við undirbúning þings norræna stjórn málafræðinga í Lundi, Svíþjóð. Þar stýrði ég ásamt Henry Valen, prófessor við háskólann í Osló, rannsóknarhóp um pólitíska forystu og stjórn málaflokka. Ég skrifaði rannsóknarskýrslu um nokkur einkenni íslenskra þingmanna, sem kjörnir voru 1959, og bar saman við þingmenn frá 1983. Henry Valen og aðrir í hópnum hvöttu mig mjög til að halda verkinu áfram. Upphafleg rannsóknaráætlun gerði ráð fyrir því að skoða pólitíska forystu á Íslandi allt frá 1934 til samtímans. Gagnasöfnun þar að lútandi var lokið á nokkrum árum og við tók tími skrifa. Ég ákvað fljótlega að skrifa, til að byrja með, bók um tímabilið eftir 1959. Gagnasafnið um 1934-1959 bíður um sinn. Árið 1989 birti ég grein í *Samfélags-tíðindum* um þingmenn Alþýðuflokksins, sem hér er lítið breytt (kafla I.5.). Haustið 1993 kom út ritgerðasafnið *Íslensk þjóðfélagsþróun 1880-1990*, sem við Guðmundur Hálfðanarson, dósent í sagnfræði, ritstýrðum. Kafla III er þar að finna sem sjálfstæða ritgerð; hér hafa einungis verið strikaðar út nokkrar fullyrðingar, sem kalla á ítarlegri samanburð á íslenskum stjórn málum og stjórn málum Vestur-Evrópu-landa en rúmast í þessari bók.

Ritið skiptist í fjóra meginkafla, sem eru mjög misjafnir að lengd; kafla I er lengstur, um 100 síður, en kafla IV stystur, ríflega 40 síður. Kafla I er mjög lýsandi; raktar eru framboðsaðferðir fjórflokkanna, endurnýjun og einkenni þingmanna; stuðst er við opinberar heimildir (dagblöð, æviágrip) af ýmsu tagi. Upplýsingasöfnunin var miklu tímafrekari og fyrirhafnarmeiri en ætla mætti. Handbók Alþingis 1984, 1987 og 1991 reyndist mjög tæmandi og ómetanleg heimild um alþingismenn, sem kjörnir voru í þremur síðustu alþingiskosningum. Hið sama er ekki hægt að segja um *Alþingismannatal* 1845-1975. Í þá bók vantar nauðsynlegar upplýsingar, t.d. fyrir hvaða flokk þingmenn síðustu áratuga sátu á þingi og hvort þingmenn hefðu setið í sveitarstjórn eða gegnt öðrum pólitískum trúnaðarstörfum innan eða utan stjórn málaflokka. Alþingismannatalið er augljóslega tekið saman fyrir ættfræðinga fremur en sagnfræðinga eða stjórn málafræðinga.

Í kafla II er horft á forystu hvers fjórflokks um sig sem hluta af skipulagðri heild, stjórn málaflokki. Völd og umboð forystumanna er skoðað sem og tengsl valds og umboðs; lítið er á forystumenn bæði

sem valdsmenn og þjóna en tvíeðli pólitískrar forystu gerir viðfangsefnið í senn heillandi og vandasamt.

Kafla III fjallar um fjórflokkakerfið í heild og samspil þess við samfélag og ríkisvald. Niðurstöður kaflans eru ekki beint uppörvandi en þær verða ekki, að mínu mati, hraktar með gildum rökum; fremur mun vera vansagt en að myndin af íslenska fjórflokkakerfinu sé máluð dekkri litum en tilefni eru til.

Í kafla IV er sjónarhornið víkkað enn með tvennum hætti: Í fyrsta lagi, með samanburði á þróun stjórnmalaflokka á Íslandi og í Bandaríkjunum (kafla IV.1.) og, í öðru lagi, með umfjöllun um lýðræði og stjórnmalaflokka (kafla IV.2.). Kaflarnir fjórir spanna því víð svið: allt frá nokkuð hreinræktaðri lýsingu í kafla I yfir í samanburðarstjórnmal og gildakenningar í kafla IV.

Sem kennari við Háskóla Íslands hef ég notið ýmissa forréttinda við samningu bókarinnar; ég nefni helst rannsóknarleyfi 1991-92, þegar ég dvaldi sem gistikennari við Rockefeller College, State University of New York at Albany. Ég naut þar rannsóknaraðstöðu og samstarfs við góðan vin, Todd Swanstrom, prófessor í stjórnmalafraði.

Eiginkona mín, Auður Styrkárstöttir, veitti margvíslega aðstoð og leiðbeiningar sem og aðrir samstarfsmenn, Gunnar Helgi Kristinsson, Ólafur Ragnar Grímsson, Ólafur Þórður Harðarson og Þór Örn Jónsson. Málvísindastofnun Háskóla Íslands annaðist yfirlestur.

Ingiríður Þórisstöttir tölvusetti lokahandrit af mikilli elju og nákvæmni. Starfsfólk Félagsvísindastofnunar vann einnig að setningu og frágangi, einkum Bylgja Valtýstöttir og Ásta Bárðardóttir. Samstarf félagsvísindadeildar og Félagsvísindastofnunar hefur aukist mjög á síðustu misserum, báðum til hagsbóta.

Að síðustu vona ég að bókin sé vitnisburður um að stjórnmalafraði við Háskóla Íslands sækir fram til nýrra viðfangsefna, þar sem í senn gæti trúmennsku við staðreyndir og gagnrýnið sjónarhorn í glímu við mikilvæga þætti á sviði íslenskra stjórnmála; er þá til nokkurs unnið.

Reykjavík,
janúar 1994

Svanur Kristjánsson

I. Framboðsaðferðir, endurnýjun og einkenni þingmanna

I.1. Endurnýjun þingmanna, einkenni

Í þingkosningunum á tímabilinu 1959-1991 voru að meðaltali tæplega 30 prósent þingmanna nýliðar; minnst var endurnýjun í þingkosningunum 1963 en mest í kosningunum 1991.

Tafla 1.1. Endurnýjun þingmanna 1959-1991

Þingmenn	Kosningar	Endur- kjörnir	Nýir	Ekki í framboði	Féllu
60	1959	43 72%	17 28%	4 7%	5 8%
60	1963	51 85%	9 15%	7 12%	2 3%
60	1967	46 77%	14 23%	12 20%	2 3%
60	1971	41 68%	19 32%	14 23%	5 8%
60	1974	45 75%	15 25%	13 22%	2 3%
60	1978	39 65%	21 35%	10 17%	11 18%
60	1979	42 70%	18 30%	13 22%	5 8%
60	1983	46 77%	14 23%	6 10%	8 13%
63	1987	41 65%	22 35%	14 22%	5 8%
63	1991	35 55%	28 45%	19 30%	9 14%
Meðaltal		43 71%	18 29%	11 19%	5 9%

Endurnýjun þingmanna má skipta í tvö stig. Fyrst er „framboðs-
stigið“, en þar eru teknar ákvarðanir um framboðslista. Ýmsar ástæður
geta verið fyrir því að þingmaður er ekki aftur í kjöri; þær algengustu
eru aldur þingmanns eða veikindi. Eins og sést á töflu 1.2. fellur tæp-
lega helmingur þingmanna í þann hóp, en einnig fóru þingmenn til
starfa hjá hinu opinbera, einkum til bankastjórarstarfa hjá ríkisbönkun-
um (9) eða í sendiherraembætti (6). Mismunandi er eftir tímabilum
hvort þingmenn, sem voru háttsettir, opinberir starfsmenn, hættu á
þingi. Á viðreisnarárunum hættu 10 slíkir þingmenn; sjö þingmenn
Sjálfstæðisflokks, tveir þingmenn Alþýðuflokks og einn alþýðubanda-
lagsþingmaður. Á töflu 1.2. sést að eftir 1971 var mjög fátítt að þing-
menn færu í háttsett, opinber embætti, en eftir 1983 varð aftur
breyting.

Tafla 1.2. Ekki í framboði: Ástæður. Yfirlit 1959-1991

Kosningar:	Aldur, veikindi, andlát	Háttsett, opinb. embætti	Innanflokks-átök	Aðrar ástæður	Samtals
1959	4				4
1963	1	2	2	2	7
1967	7	4	1		12
1971	7	4	5	1	17
1974	9	2	3		14
1978	7		4		11
1979	7	1	4	2	14
1983	2		5	1	8
1987	4	2	7	3	16
1991	9	4	4	3	20
Samtals	57	19	35	12	123

Á kjörtímabilinu 1987-1991 voru tveir þingmenn skipaðir sendiherrar, Kjartan Jóhannsson (Alþýðuflokk) og Albert Guðmundsson (Borgaraflokk) og tveir urðu bankastjórar ríkisbankanna, Birgir Ísleifur Gunnarsson og Sverrir Hermannsson, báðir þingmenn Sjálfstæðisflokksins. Ellefu þingmenn Sjálfstæðisflokksins hafa látið af þingmennsku frá 1959 til þess að gegna opinberum embættum, þrír framsóknarþingmenn, einn alþýðubandalagsþingmaður, einn borgaraflokksþingmaður og þrír þingmanna Alþýðuflokksins. (Einnig má bæta við hinum fjórða, Benedikt Gröndal, sem var hrakinn úr formannsstóli Alþýðuflokksins árið 1980 og skipaður sendiherra 1982. Alþýðuflokkurinn var þá í stjórnarandstöðu, en Benedikt var fyrrverandi utanríkisráðherra eins og sendiherrarnir Einar Ágústsson og Guðmundur I. Guðmundsson). Ýmislegt fleira athyglisvert má lesa um ráðningu þingmanna í háttsettar, opinberar stöður í töflu 1.3.

— Á viðreisnarárunum voru eingöngu stjórnarþingmenn ráðnir til slíkra starfa

— Eftir 1971 fara þingmenn eingöngu í stöður bankastjóra eða sendiherra

— Síðustu tvo áratugi hafa nær allir þessir þingmenn verið fyrrverandi ráðherrar og ráðning þeirra ákvarðast af „kvótakerfi“ flokkanna fremur en ríkisstjórnaraðild eða -andstöðu.

(Ég mun fjalla nánar um tengsl þingmanna við „hið opinbera“ síðar í þessum kafla.)

Tafla 1.3. Þingmenn í opinberum embættum. Ekki í framboði 1959-1991

Þingmaður	Ekki í framboði	Staða	Skipaður/ ráðinn	Flokkur	Ríkis- stjórn
Alfreð Gíslason	1963	Bæjarfógeti	1962	S	S, A
Finnbogi Rútur	1963	Bankastjóri	1957	AB	F, AB, A
Davíð Ólafsson	1967	Bankastjóri	1967	S	S, A
Einar Ingimundars.	1967	Sýslumaður	1965	S	S, A
Guðmundur Í. Guðm.	1967	Sendiherra	1965	A	S, A
Gunnar Thoroddsen	1967	Sendiherra	1965	S	S, A
Jónas G. Rafnar	1971	Bankastjóri	1963	S	S, A
Sigurður Bjarnason	1971	Sendiherra	1970	S	S, A
Sigurður Ingim. son	1971	Forstj.Tryggst.r.	1970	A	S, A
Sverrir Júlíusson	1971	Fiskimálastjóri	1971	S	S, A
Bjarni Guðbjörnsson	1974	Bankastjóri	1974	F	F, AB, SFV
Magnús Jónsson	1974	Bankastjóri	1971	S	F, AB, SFV
Einar Ágústsson	1979	Sendiherra	1980	F	A
Benedikt Gröndal	1983	Sendiherra	1982	A	(S), F, AB
Lárus Jónsson	1987	Bankastjóri	1984	S	S, F
Tómas Árnason	1987	Bankastjóri	1985	F	S, F
Albert Guðmundsson	1991	Sendiherra	1989	B	F, AB, A
Birgir Ísl. Gunnarss.	1991	Bankastjóri	1991	S	F, AB, A, B
Kjartan Jóhannsson	1991	Sendiherra	1989	A	F, AB, A
Sverrir Hermannsson	1991	Bankastjóri	1987	S	S, F, A

Skýringar: A = Alþýðuflokkur; AB = Alþýðubandalag; B = Borgaraflokkur; F = Framsóknarflokkur; S = Sjálfstæðisflokkur; SFV = Samtök frjálslyndra og vinstri manna.

Innanflokksdeilur eru þriðja ástæða þess að þingmenn eru ekki í endurkjöri. Þingmenn eiga þess ekki kost að fara aftur í framboð fyrir sinn flokk eða fara í framboð fyrir aðra flokka. Fyrir kosningarnar 1971 var þessi ástæða afar sjaldgæf. Sjálfstæðisflokkurinn á Vestfjörðum hafði hins vegar nokkra sérstöðu. Í kosningunum 1963 voru tveir þingmanna flokksins, Gísli Jónsson og Kjartan Jóhannsson, ekki í kjöri vegna innanflokksátaka og sömu sögu er að segja af Þorvaldi Garðari Kristjánssyni í kosningunum 1967. Í kosningunum 1971 urðu hins vegar mikil umskipti, en þá voru fimm þingmenn ekki í framboði vegna innanflokksátaka. 1971-1987 hættu nærri 30 þingmenn vegna innanflokkságreinings; á sama tíma hættu 36 þingmenn vegna veikinda eða aldurs. Í kosningunum 1983 og 1987 voru innanflokksátök algengasta orsök þess að þingmenn voru ekki í framboði fyrir flokka sína.

Að lokum má nefna að þingmenn draga sig stundum í hlé til þess að sinna öðrum störfum en stjórnámálum. Þetta gildir t.d. um þrjá þingmenn Alþýðubandalagsins og rithöfunda, þau Svövu Jakobsdóttur, Jónas Árnason og Stefán Jónsson. Þá hætti Sigríður Dúna Kristmundsdóttir þingmennsku 1987 vegna endurnýjunarreglu Kvinnalistsans.

Í kosningunum 1991 voru fjórir þingmenn ekki í framboði vegna innanflokksdeilna, og einn þeirra, Ingi Björn Albertsson, var í framboði fyrir nýjan flokk. Þrjár þingkonur Kvinnalistsans hættu, Kristín Halldórsdóttir og Guðrún Agnarsdóttir vegna endurnýjunarreglu (Kristín hætti reyndar á miðju kjörtímabilinu og Þórhildur Þorleifsdóttir hvarf til fyrri starfa.)

Á árunum 1959-1991 voru samtals 123 alþingismenn ekki í framboði aftur. 54 þingmenn féllu hins vegar í þingkosningunum á þessu tímabili. Framboðsstigið er þannig mun mikilvægara fyrir endurnýjun þingliðsins en kosningaúrslit. Ekki er þessi regla samt algild í íslenskum stjórnámálum. Þannig féllu jafnmargir þingmenn (11) í kosningum 1978 og dattu út á framboðsstiginu. Svipaða sögu er að segja af kosningunum 1983.

Ríflega helmingur þeirra þingmanna sem féll í þingkosningum á tímabilinu 1959-1991 féll beinlínis vegna fylgistaps. Eins og sést á töflu 1.4. hurfu tólf þingmenn af þingi á þessu tímabili vegna þess að þeir voru færðir neðar á framboðslista — í nær öllum tilvikum í prófkjörum. Slíkar tilfæringar, gegn vilja þingmannanna sjálfra, urðu í fyrsta sinn í prófkjöri Sjálfstæðisflokksins í Reykjavík fyrir alþingiskosningarnar 1971 þegar Birgir Kjaraan færðist niður listann og féll síðan í þingkosningunum. Í öllum kosningum síðan hafa einnig einn eða fleiri þingmenn verið í framboði fyrir annan stjórn mála flokk eða nýjan framboðslista. Sumir hafa fallið, en aðrir náð kjöri.

Í þingkosningunum 1991 féllu óvenju margir þingmenn, eða níu úr fimm flokkum. Tveir þeirra féllu vegna breytinga á framboðslistum. Guðmundur H. Garðarsson var í 11. sæti á framboðslista Sjálfstæðisflokksins í Reykjavík, en var í 5. sæti 1987. Árni Gunnarsson var efstur á lista Alþýðuflokksins á Suðurlandi, en hafði skipað efsta sæti lista Alþýðuflokksins í Norðurlandi eystra 1987. Árni færði sig milli kjördæma að eigin ósk, en Guðmundur var færður niður í prófkjöri. Eftirmenn beggja náðu kjöri, þannig að hvorugur var „fórnarlamb“ fylgisbreytinga.

Tafla 1.4. Féllu: Ástæður. Yfirlit 1959-1991.

Kosningar:	Fylgis- breyting	Færður neðar á lista/ annað kjör- dæmi	Tilfærslur vegna kjörd.breyt. 1959; í framb. fyrir annan flokk	Samtals
1959			5	5
1963	2			2
1967	2			2
1971	3	1	1	5
1974	1		1	2
1978	9	1	1	11
1979	2	2	1	5
1983	3	4	1	8
1987	2	2	1	5
1991	7	2		9
Samtals	31	12	11	54

Endurnýjun þingmanna var nokkuð stöðug á tímabilinu 1959-1987 þegar á heildina er litið. Úr töflum 1.1.-1.4. má hins vegar lesa að atvinnuöryggi alþingismanna hefur minnkað mjög frá og með kosningunum 1971. Litlar breytingar hafa orðið á þeim fjölda þingmanna sem endurkjörinn er hverju sinni, en erfitt verður að spá fyrir um hvaða þingmenn verða endurkjörnir og hverjir detta út af þingi. Síðustu tvo áratugi hefur orðið sú breyting að þingmenn geta ekki reitt sig á í jafnmiklum mæli og áður að þeir verði valdir á framboðslista eða verði endurkjörnir. Átök innan flokka um frambjóðendur hafa orðið æ algengari, og jafnframt eru nú meiri sveiflur á fylgi flokka meðal kjósenda og þar með meiri líkur á falli frambjóðenda í kosningum. Heildarendurnýjun þingliðsins hefur ekki aukist til muna, að undanskildum kosningunum 1991, þótt endurnýjun sé heldur hraðari nú en áður. Meginbreytingin er hins vegar sú, að þingmenn eru ekki eins tryggir í sessi, þeim er í æ ríkari mæli vikið nauðugum af þingi — annað hvort af eigin flokksmönnum eða kjósendum.

Þessar upplýsingar sýna einnig, að einungis lítill hluti endurnýjunar hefur orðið vegna breytinga á fylgi flokkanna í kosningum. Á tímabilinu 1959-1991 hættu eða féllu 177 þingmenn — af þeim féll einungis 31 beinlínis vegna fylgisbreytinga. Þarna má einnig bæta við 6 þingmönnum sem voru í framboði fyrir aðra flokka en féllu í kosningum (sbr. töflu 1.4.). 21% endurnýjunar í þingliði varð því

vegna fylgisbreytinga, en að öðru leyti er endurnýjun þegar ákvarðanir eru teknar um framboðslista.

Þessar staðreyndir hljóta að beina sjónum okkar að stjórnmálaflokkum. Íslenskir stjórnmálaflokkar hafa tapað miklu af þeim völdum er þeir eitt sinn höfðu, eins og ég mun fjalla ítarlega um síðar í þessu riti. Í framboðsmálum gegna þeir þó enn lykilhlutverki. Flokkarnir tilnefna frambjóðendur á lista og kjósendur velja síðan á milli framboðslista flokkanna. Ég mun síðar í þessum kafla fjalla um endurnýjun í hverjum stjórnmálaflokki fyrir sig, framboðsaðferðir flokkanna og helstu einkenni þingmanna þeirra.

Nýliðar

Minnihluti þingliðsins í upphafi hvers kjörtímabils eru nýliðar; séreinkenni þeirra, ef einhver eru, greinast því ekki þegar litið er á þingmenn sem eina heild. Ég mun næst líta á nýliðana sérstaklega og bera þá lítillega saman við endurkjörna þingmenn.

Í kosningunum 1963 komu tíu nýir þingmenn til starfa. Ragnar Arnalds var þá undir þrítugu og Ingvar Gíslason undir fertugu. Enginn endurkjörinna þingmanna var þá undir þrítugu, en sjö voru á aldrinum 30-39 ára. Nær allir hinna nýkjörnu þingmanna höfðu setið áður á þingi. Þrír þeirra, Gils Guðmundsson, Sigurður Bjarnason og Þorvaldur Garðar Kristjánsson, höfðu verið kjörnir sem aðalmenn. Ingvar Gíslason tók við þingsæti Garðars Halldórssonar er hann féll frá árið 1961. Davíð Ólafsson, Einar Ágústsson, Helgi Bergs og Matthías Bjarnason höfðu verið varþingmenn. Sverrir Júlíusson var áður í framboði í Austur-Skaftafellssýslu, en var nú kjörinn sem landskjörinn þingmaður af Reykjanesi. Eini raunverulegi nýliðinn í þessum hópi var Ragnar Arnalds. Aðrir höfðu átt fast sæti í biðröð frambjóðenda Sjálfstæðisflokksins og Framsóknarflokksins. Sjö háskólamenn voru í hópi hinna nýkjörnu þingmanna: fimm lögfræðingar, verkfræðingur og hagfræðingur.

Svipaða sögu er að segja af kosningunum 1967. Nýkjörnir þingmenn voru 15 talsins, þar af aðeins einn undir fertugu, Pálmi Jónsson. Yngstur þingmanna var Matthías Á. Mathiesen, 35 ára, en aðeins tveir endurkjörinna þingmanna voru undir fertugu. Langflestir hinna nýkjörnu þingmanna höfðu áður setið á þingi. Birgir Kjaran, Friðjón Þórðarson, Jónas Árnason, Karl Guðjónsson og Vilhjálmur Hjálmarsson höfðu setið sem aðalmenn á fyrri þingum. Sveinn Guðmundsson

var varaþingmaður en tók sæti sem aðalmaður árið 1965 þegar Gunnar Thoroddsen varð sendiherra. Bjarni Guðbjörnsson, Magnús Kjartansson, Steingrímur Pálsson, Steinþór Gestsson og Bjarni Guðbjörnsson höfðu verið varaþingmenn. Einungis fjórir nýkjörnir þingmenn tóku nú sæti á Alþingi í fyrsta sinni, þeir Jón Ármann Héðinsson, Pálmi Jónsson, Pétur Benediktsson og Stefán Valgeirsson. (Til fróðleiks má geta þess að faðir Pálma, Jón Pálmason, sat á þingi í marga áratugi, og Pétur var bróðir Bjarna forsætisráðherra, en faðir þeirra var Benedikt Sveinsson, alþingismaður.) Aðeins fjórir nýliðanna höfðu háskólapróf: tveir lögfræðingar, hagfræðingur og viðskiptafræðingur.

Endurnýjun þingliðsins var þannig í mjög föstum skorðum bæði árin 1963 og 1967. Þingmenn létu af störfum af „eðlilegum“ ástæðum; annað hvort fyrir aldurs sakir eða vegna þess að þeir hurfu til háttsettra embætta hjá hinu opinbera. Aðeins tveir þingmenn féllu í kosningunum 1963, og aðrir tveir í kosningunum 1967. Í stað þeirra þingmanna er hurfu af þingi komu reyndir stjórnámálamenn. Á árunum 1959-1967 hækkaði meðalaldur þingmanna talsvert. Eins og áður sagði var aðeins einn hinna nýkjörnu þingmanna 1967 undir fertugu, en eftir kosningarnar 1959 höfðu fimm nýkjörinna þingmanna verið á þeim aldri.

Flokkarnir fjórir virðast hafa skilgreint hæfni til þingmennsku á mjög svipaðan hátt. Þingmenn voru eiginlega eingöngu karlmenn á miðjum aldri og áður en þeir tóku sæti á þingi höfðu þeir starfað lengi að stjórnálmum og gegnt ýmsum trúnaðarstörfum fyrir flokk sinn.

Stöðugleiki einkenndi tímabilið 1959-1971, en þá urðu mikil umskipti. 19 nýliðar tóku sæti á Alþingi eftir kosningarnar 1971. Fimm þeirra höfðu setið á þingi sem aðalmenn, þau Gunnar Thoroddsen, Pétur Pétursson, Ragnar Arnalds, Ragnhildur Helgadóttir og Þorvaldur Garðar Kristjánsson. Fjórir höfðu setið áður á þingi sem varamenn, Geir Hallgrímsson, Helgi F. Seljan, Steingrímur Hermannsson og Sverrir Hermannsson. Tíu af hinum nýkjörnu þingmönnum höfðu hins vegar aldrei setið á þingi, fæstir þeirra höfðu áður verið í framboði en ýmsir höfðu setið í bæjar- og sveitarstjórnnum. Sjö nýliðanna voru á aldrinum 30-39 ára, en hins vegar aðeins einn endurkjörinna þingmanna.

Háskólamenn settu mikinn svip á nýliðahópinn 1971. Lögfræðingar voru sjö, tveir viðskiptafræðingar, tveir bókmenntafræðingar, verkfræðingur, læknir og stjórnsýslufræðingur.

Nokkru minni endurnýjun varð í kosningunum 1974. Nýliðar voru 15, þar af einn, Sighvatur Björgvinsson, undir þrítugu, og tveir á aldrinum 30-39 ára. Af öllum þingmannahópnum voru sex undir fertugu. Fimm nýliðanna höfðu háskólapróf. Tveir voru lögfræðingar, einn viðskiptafræðingur, einn endurskoðandi og einn hinna nýju þingmanna var með B.A.-próf.

Mikil endurnýjun varð eftir kosningarnar 1978. Nýliðar voru þá 21, þar af tveir undir þrítugu og tíu á aldrinum 30-39 ára. Nær helmingur nýliðanna hafði háskólapróf, þar af voru þrír lögfræðingar, tveir höfðu B.A.-próf, einn líffræðingur, einn sagnfræðingur, einn verkfræðingur, einn læknir og einn stjórn málafræðingur.

Eftir kosningarnar 1979 hækkaði meðalaldur þingmanna aftur. Nýliðar voru þá 18 og fjórir þeirra undir fertugu. Samtals voru 12 þingmenn í þeim aldurshópi. Athyglisvert er hve háskólamenn voru fáir meðal nýliðanna: einn lögfræðingur, einn verkfræðingur og einn endurskoðandi. Fjórtán hinna nýju þingmanna höfðu setið í bæjar- og sveitarstjórnnum.

Eftir kosningarnar 1983 voru nýliðar alls 14, þar af einn undir þrítugu og sex í aldurshópnum 30-39 ára. Einungis tveir nýliðanna höfðu setið í sveitarstjórnnum. Háskólamenn voru fjölmennir í þessum hópi: fjórir lögfræðingar, tveir líffræðingar, hagfræðingur, læknir og mannfræðingur.

Nýliðar voru óvenju margir meðal þingmanna, sem kjörnir voru 1987, eða 22 talsins. Sex nýliðanna voru undir fertugu, þar af einn undir þrítugu. Aðeins fimm nýrra þingmanna höfðu setið í sveitarstjórn. Háskólamenn voru átta: þrír hagfræðingar, tveir verkfræðingar, lífeðlisfræðingur, viðskiptafræðingur og líffræðingur.

28 nýliðar settust á Alþingi eftir kosningar 1991 og hafa aldrei verið jafnmargir; ellefu voru undir fertugsaldri. Tólf nýliðar voru sveitarstjórnarmenn. Tæplega 2/3 nýrra þingmanna (18) voru háskólamenn: fjórir sagnfræðingar (allt konur), þrír lögfræðingar, tveir stjórn málafræðingar, tveir hagfræðingar, tæknifræðingur, viðskiptafræðingur, guðfræðingur, lífeðlisfræðingur, stærðfræðingur, dýralæknir og einn með frönskupróf. Átján háskólamenn komu sem sagt úr ellefu fræðigreinum; „nýjar“ fræðigreinar settu svip á þingmannahópinn en „hefðbundnar“ greinar voru á greinilegu undanhaldi meðal þingmanna.

Í kosningunum 1971 urðu þáttaskil í endurnýjun þingmanna, nýliðarnir urðu nú yngri, þeir höfðu yfirleitt ekki setið áður á þingi, hvorki sem aðal- eða varamenn, og margir höfðu háskólagráðu. Nýliðunum 1978 og 1983 svipaði mjög til hópsins frá 1971, en nýliðahóparnir 1974 og 1979 voru hins vegar talsvert frábrugðnir: meðalaldur þeirra var hærri, háskólamenn fáir og þá í „hefðbundnum“ háskólagreinum (lögfræðingar, viðskiptafræðingar, verkfræðingar.)

Háskólamenntun yngri kynslóða er fjölbreyttari en hinna eldri; þannig voru nýliðar 1971, 1978 og 1983 bæði yngri og höfðu margvíslegar háskólagráður. Í þeim kosningum sigruðu einnig ný framboð (1971, 1983) eða Alþýðuflokkurinn (1978). Sigurvegari kosninganna 1974 var hins vegar Sjálfstæðisflokkurinn og Framsóknarflokkurinn 1979.

Talsverðar breytingar urðu á skólagöngu þingmanna á tímabilinu 1959-1983. Breytingarnar eru samt sem áður heldur hægar. Ein helst ástæðan er sú að eftir 1971 hafa skipst á kosningar þar sem háskólamenn voru margir meðal nýrra þingmanna, og kosningar þar sem háskólamenn voru heldur fáir. Heildarfjöldi háskólamanna á þingi var þannig hinn sami eftir kosningarnar 1983 (27) og eftir kosningarnar 1959 (26).

Bakgrunnur þingmanna

Meðalaldur þingmanna hefur lítið breyst, var 51,0 ára 1963 en 47,5 ára 1991. Tafla 1.5. sýnir skiptingu þingmanna eftir aldri 1959 og 1991.

Tafla 1.5. Aldursdreifing þingmanna 1959 og 1991

Aldur	1959		1991	
	Fjöldi	%	Fjöldi	%
28-30	3	5,0		
31-40	8	13,3	15	23,8
41-50	24	40,0	30	47,6
51-60	17	28,3	13	20,6
61-70	8	13,3	5	7,9
Samtals	60	100,0	63	100,0

Þar kemur glögglega fram að meiri breytingar hafa orðið en meðalstölur um aldur gefa til kynna. Meðalaldur þingmanna hefur lækkað

nokkuð en færri yngri þingmenn eru nú en var 1959. Yngsti þingmaður 1991 var ríflega 35 ára (Einar K. Guðfinnsson) en 1959 voru sjö þingmenn undir hans aldri. Gömlum þingmönnum hefur einnig fækkað; 1959 voru 80% þingmanna á aldursbilinu 31-60 ára; 1991 var samsvarandi hlutfall 92.1%. Þingmennska er augljóslega enn sem fyrr fyrst og fremst starf fyrir fólk á miðjum aldri, sem byrjar þingsetu nokkru eldra en áður en hættir yngra. Tæplega helmingur þingmanna 1991 er í sama aldurshópnum (41-50 ára).

Tafla 1.6. sýnir fjölda kvenna á Alþingi: Fram til 1983 voru aldrei fleiri en þrjár konur kjörnar á þing. Í síðustu þremur kosningum hefur hlutur kvenna aukist allnokkuð. Sigurlaug Bjarnadóttir var fyrsta konan sem náði kosningu til Alþingis frá kjördæmi utan Reykjavíkur (Vestfjörðum 1974). Þær fáu konur sem sátu á Alþingi fyrir 1983 stóðu gjarnan tæpt í kosningum. Þannig var engin kona kjördæmakjörin 1979 en þrjár uppbótariþingmenn. Konur voru mun meira áberandi í þingflokkum nýrra flokka 1983 og 1987 heldur en hjá fjórflokkunum. Í kosningum 1991 voru síðan kosnar fleiri konur á þing fyrir fjórflokkana heldur en aðra flokka (Kvennalistann), sem áttu fulltrúa á Alþingi.

Tafla 1.6. Konur á Alþingi. Aðalmenn 1959-1991

	1959	1963	1967	1971	1974	1978	1979	1983	1987	1991
Sjálfst.flokkur	2	1	1	2	2	1	1	2	2	4
Frams.flokkur									1	2
Alþýðubandal.				1	1	1	1	1	2	2
Alþýðuflokkur						1	1	1	1	2
Kvennalisti								3	6	5
Aðrir								2	1	
Samtals	2	1	1	3	3	3	3	9	13	15
Þingmenn alls	60	60	60	60	60	60	60	60	63	63
Hlutf. kvenna	3,3	1,7	1,7	5,0	5,0	5,0	5,0	15,0	20,6	23,8

Í töflu 1.7. er yfirlit yfir skólagöngu þingmanna. Grundvallarbreytingar hafa ekki orðið á skólagöngumynstri þingmanna, þegar á heildina er litið. Háskólaþingmenn voru samtals 26 (43,3%) 1959 en 32 (53,4%) 1991. Hlutfall þingmanna með framhaldsskólapróf sem mesta próf er meira að segja nánast hið sama 1959 og 1991 (11,7%, 12,7%).

Tafla 1.7. Skólaganga þingmanna. Yfirlit 1959-1991

	1959	1963	1967	1971	1974	1978	1979	1983	1987	1991
Lögfræði	17	18	15	17	16	17	14	15	11	8
Önnur háskólapr.	9	9	8	11	12	13	11	12	17	24
Stúdent	7	7	7	7	9	10	8	8	10	8
Framhaldsskóli	18	18	22	18	15	16	24	22	21	21
Annað	9	8	8	7	8	4	3	3	4	2
Samtals	60	60	60	60	60	60	60	60	63	63

Við nánari skoðun sést, að innan hóps háskólaþingmanna hafa hlutföll snúist við: 1959 voru lögfræðingar helmingi fleiri en þingmenn með önnur háskólapróf. 1991 eru lögfræðingar einungis átta talsins eða 1/4 af háskólaþingmönnum. Þingmönnum með stysta skólagöngu hefur einnig greinilega fækkað; eru nú aðeins tveir.

Engir þingmenn sitja nú á Alþingi, sem kjörnir voru haustið 1959. Engu að síður haldast sum tengsl milli skólagöngu og þingmennsku en önnur ekki. Einhver „lögmál“ virðast liggja þarna að baki, eins og fjallað verður um síðar í ritinu.

Tafla 1.8. sýnir hvaða störfum alþingismenn gegndu áður en þeir voru kjörnir á þing — miðað er við síðasta starf fyrir þingmennsku (ef einhver er kjörinn á þing eftir hlé frá setu á Alþingi er skráð starf hans hverju sinni fyrir kosningu til þingsetu á nýjan leik.) Síðar í kaflanum mun ég fjalla um starfsferil þingmanna, einkum störf þeirra samhliða þingmennsku.

Fyrir í þessum kafla ræddi ég um skólagöngu þingmanna og var niðurstaðan sú, að litlar breytingar urðu frá árinu 1959 til ársins 1983. Annað er uppi á teningnum varðandi störf þingmanna.

Tafla 1.8. sýnir að flestir alþingismenn komu úr fáeinum starfsþópum. Eftir kosningarnar 1959 voru um 40 prósent þingmanna (25 af 60) úr fjórum þópum: bændur (7), forystumenn í verkalýðsfélögum (6), bæjar-/sveitarstjórar (6) og sýslumenn (6). Síðasttöldu þrír hóparnir voru mjög fámennir í íslensku atvinnulífi - í hverjum þeirra voru örfáir tugir manna.

Tafla 1.8. Störf fyrir þingmennsku. Nákvæm flokkun 1959-1991

	Breyting										
	1959	1963	1967	1971	1974	1978	1979	1983	1987	1991	1959-1991
A	4	4	3	4	4	4	4	4	2	1	-3
B	2	1	0	1	1	2	0	1	0	1	-1
C	1	1	1	1	0	0	0	0	0	1	
D	0	0	0	0	0	1	2	0	4	2	+2
E	1	1	1	2	1	2	0	1	2	1	
F	6	4	2	2	1	1	1	1	1	0	-6
G	0	3	2	2	3	3	2	2	2	2	+2
H	3	2	3	6	8	7	6	6	5	7	+4
I	1	1				1					
J	2	2	3	3	1	1	4	4	5	3	+1
K	1	1	2	3	4	3	2	2	2	0	-1
L	6	5	4	4	4	4	4	2	2	3	-3
M	1	2	5	3	3	4	3	2	2	1	
N	4	5	3	1	1	0	0	0	1	1	-3
O	4	3	4	2	2	3	6	8	7	11	+7
P	0	0	0	1	3	2	1	1	3	4	+4
Q	3	3	2	2	2	1	2	1	1	1	-2
R	7	6	10	8	9	7	8	8	6	7	
S	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	-1
T	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	+1
U	6	5	5	5	3	4	3	3	3	2	-4
V											
Þ	4	5	5	5	6	8	7	9	8	9	+5
Æ											
Ö	3	5	4	4	3	2	5	5	6	5	+2
Samt.	60	60	60	60	60	60	60	60	62*	63	

*Þórhildur Þorleifsdóttir (1987), leikstjóri, er ekki flokkuð. Sama flokkun notuð og í Svanur Kristjánsson (1977), bls. 278.

Skýringar: A = háskólakennarar; B = lækna; C = prestar; D = verkfræðingar, vísindamenn, tæknifræðingar; E = lögmenn og aðrir lögreglustjórar, sem ekki eru opinberir starfsmenn; F = sýslumenn, lögreglustjórar; G = háttsettir opinberir starfsmenn; H = kennarar aðrir en A; I = háskólanemar; J = starfsmenn hins opinbera og opinberra fyrirtækja; K = starfsmenn sveitarstjórna; L = bæjarstjórar; M = bankastjórar, banka-starfsmenn; N = starfsmenn samvinnufélaga; O = framkvæmdastjórar; P = starfsmenn einkafyrirtækja; Q = útgerðarmenn; R = bændur; S = sjómenn, skipstjórar; T = iðnaðarmenn, V = verkamenn, starfsmenn verkalýðsfélaga; V = húsmæður; Þ = blaðamenn, rithöfundar; Æ = bókasafnsfræðingar, skjalaverðir; Ö = starfsmenn stjórnmalaflokka, stjórnmalamenn.

Eftir kosningarnar 1983 var tæplega helmingur þingmanna (29 af 60) úr fjórum starfshópum: fjölmiðlamenn (9), bændur (8), kennarar

(6) og framkvæmdastjórar (6). Bændur eru eini hópurinn sem var meðal þeirra fjölmennustu 1959 og 1983. Forystumönnum verkalýðsfélaga hefur fækkað jafnt og þétt á þingi; bæjar-/sveitarstjórar voru tveir á þingi 1983-1987 og einungis einn sýslumaður sat það kjörtímabil.

Eftir kosningarnar 1991 situr enginn sýslumaður á Alþingi; bæjar-/sveitarstjórar eru þrír, allir fyrir Sjálfstæðisflokkinn; tveir verkalýðsforingjar sitja nú á þingi, Karl Steinar Guðnason fyrir Alþýðuflokkinn og Guðmundur Hallvarðsson fyrir Sjálfstæðisflokkinn; bændaþingmenn eru sjö, fjórir fyrir Framsóknarflokk og þrír fyrir Sjálfstæðisflokk.

Smám saman hefur þingmönnum úr ákveðnum starfshópum fækkað eða þeir jafnvel alveg horfið: sýslumenn, kaupfélagsstjórar, útgerðarmenn, forystumenn í verkalýðsfélögum og bæjar- og sveitarstjórar. Ekkert bendir til að þessir starfshópar muni setja svip á Alþingi í jafnríkum mæli og áður. Að baki virðist búa söguleg þróun sem hefur nær lokað fyrir gangvegi milli þessara starfa og þingsetu — samtímis því sem önnur störf hafa orðið mun vænlegri sem stökkpallur til þingsetu, svo sem kennslustörf, störf við fjölmiðla og ýmiss konar framkvæmdastjórnun.

Þorri alls almennings er útilokaður frá þingsetu, eða réttara sagt, líkurnar á því að fulltrúar „almennings“ taki sæti á þingi eru hverfandi. Þessi regla hefur átt mjög vel við um konur, en hún á einnig mjög vel við um karlmenn án framhaldsskólamenntunar af einhverju tagi.

Til glöggvunar hefur öllum starfsgreinum í töflu 1.8. verið skipt í fimm flokka í töflu 1.9. Aftur má sjá „lögmál sögunnar“ að verki. Þannig fækkar háttsettum opinberum embættismönnum jafnt og þétt, eða úr tólf eftir kosningarnar 1959 í fimm eftir kosningarnar 1983. Sú tala hefur haldist óbreytt. Á sama tíma hefur sérfræðingum ýmiss konar fjölgað, en verkamönnum (í raun forystumönnum verkalýðsfélaga) hefur fækkað.

Tafla 1.9. Störf fyrir þingmennsku. Yfirlit 1959-1991

	1959	1963	1967	1971	1974	1978	1979	1983	1987	1991
Framkv.stj. o.fl.	15	16	16	14	15	12	17	17	19	20
Embættismenn	12	12	11	9	9	10	7	5	5	5
Sérhæfð störf	20	21	18	23	23	27	24	27	30	28
Bændur	7	6	10	8	9	7	9	8	6	7
Verkamenn	6	5	5	6	4	4	3	3	3	3
Samtals	60	60	60	60	60	60	60	60	63	63

Skýringar: Byggt er á nákvæmri flokkun, sbr. skýringar við töflu 1.8. Framkvæmdastjórar o. fl. = J, K, N, O, P, Q; embættismenn = F, G, L og bankastjórar ríkisbanka; sérhæfð störf = A, B, C, D, E, H, P, Æ, Ö og bankastarfsmenn nema bankastjórar ríkisbanka; bændur = R; verkamenn = S, T, U

Störf manna fyrir þingsetu segja mikla sögu um tengsl stjórn málaforystunnar við þjóðlífið. Ég mun fjalla ítarlega um þessi tengsl í II. og III. kafla ritsins, en set hér fram þá tilgátu að um 1960 hafi stjórn málaforystan á Íslandi haft mjög sterka stöðu. Forystumenn í stjórn málum höfðu þá jafnframt margvíslegt forræði á öðrum sviðum þjóðlífsins, gegndu t.d. sýslumannsembættum, voru forystumenn í hagsmunasamtökum bænda, verkalýðs og atvinnurekenda eða sátu í bæjar-/sveitarstjórnnum. Stjórn mála vald var nátengt hinum vaxandi skipulögðu samtökum — hagsmunasamtökum, stjórn mála flokkum og stofnunum hins opinbera á landsvísu og í bæjar- og sveitarfélögum. Á síðari hluta sjöunda áratugarins og í byrjun hins áttunda rofnuðu þessi nánú tengsl milli forystuafla á mismunandi sviðum þjóðlífsins.

Mikill fjöldi þingmanna kemur nú úr röðum kennara, fjölmiðlafólks og framkvæmdastjóra og sækja ákaflega takmarkað vald til skipulagðra samtaka eða stofnana. Stjórn málaforysta þeirra byggir ekki á sterku samfélagslegu valdi. Vald er fremur bundið tilteknum persónum sem fyrst og fremst verða að treysta á eigin hæfileika og færni.

Bændur eru eini starfshópurinn sem haldið hefur sterkri stöðu meðal þingmanna í marga áratugi, þótt einstaklingum í þeirri stétt fari mjög fækkandi. Því má spyrja hvers vegna bændaþingmenn séu ávallt meðal fjölmennustu starfshópanna á þingi. Benda má á að í landsbyggðarkjördæmum hafa Framsóknarflokkurinn og Sjálfstæðisflokkurinn ávallt gert sér far um að höfða sérstaklega til bænda og gætt þess vandlega að bændur væru í „öruggum“ þingsætum. Hins vegar er það

óráðin gáta hvers vegna talið er nauðsynlegt að hafa bændur efst eða ofarlega á framboðslistum til að geta höfðað til bænda í kosningum.

Í þessum kafla var gefið yfirlit yfir störf þingmanna allra flokka fyrir þingmennsku. Hver stjórnmálaflokkur hefur hins vegar sín sérkenni, eins og kemur í ljós síðar í kafla I.

Starfsferill

Í þessum hluta mun ég greina frá starfsferli þingmanna og ræða einkum um störf þeirra samhliða þingmennsku. Þessi störf eru greind annars vegar í „opinber störf“ og hins vegar „einkavettvang“. Einnig er gefið yfirlit yfir setu þingmanna í bæjar- og sveitarstjórnunum. Síðar í kaflanum mun ég fjalla um starfsferil þingmanna hvers fjórflokks um sig.

Opinber störf

Tafla 1.10. sýnir þann fjölda þingmanna sem störfuðu hjá hinu opinbera. Niðurstaðan er ótvíræð. Árið 1959 störfuðu tæplega 40 prósent þingmanna hjá opinberum aðilum samhliða þingmennsku, m.a. sem kennarar, bankastjórar, sýslumenn, bæjarfógetar og bæjar- eða sveitarstjórar.

Tafla 1.10. Þingmenn fjórflokkanna í opinberum störfum 1959-1991

	1959	1963	1967	1971	1974	1978	1979	1983	1987
Skólakerfi	4	3	5	3	2	2	2	2	1
Bankar	4	2	4	1	1	2			
Dómskerfi	4	2	2	2					
Landstjórn	3	2	2	1	2				
Sveitarstjórn	3	3	2	3	3				
Annað	4	4	4	3	1	2	1	1	
Samtals	22	16	19	13	9	6	3	3	1
Þingmenn alls	60	60	60	55	58	60	59	53	49
Hlutfall	36,7	26,7	31,7	23,6	15,5	10,0	5,1	5,7	2,0

Eftir kosningarnar 1983 voru hins vegar aðeins þrjú þingmenn jafnframt ríkisstarfsmenn, prófessor, dósent og forstjóri. Forstjórinn (Tómas Árnason) varð Seðlabankastjóri árið 1985 og lét þá af fyrri störfum.

Prófessor (Gunnar G. Schram) náði ekki endurkjöri í kosningunum 1987 og dósentinn (Kjartan J. Jóhannsson) var skipaður sendiherra árið 1989 og sagði þá af sér þingmennsku.

Þáttaskil urðu í kosningunum 1971. Opinberum starfsmönnum hafði að vísu fækkað á þingi í kosningunum 1963 en fjölgaði aftur 1967. Eftir kosningarnar 1971 voru opinberir starfsmenn í hópi þingmanna 13 talsins og hafði þá fækkað um sex og munaði þar mestu að nú sat aðeins einn bankastjóri á þingi. Var það Magnús Jónsson, sem ráðinn var bankastjóri Búnaðarbankans (Magnús hafði reyndar gegnt því starfi árin 1961-1965 samhliða þingmennskunni áður en hann varð fjármálaráðherra 1965.)

Eftirtektarvert er hversu skammur tími leið frá því að ríkisstarfsmenn voru fjölmennir á þingi þar til einungis tveir kennarar eru eftir. Þessi þróun gekk yfir á aðeins einum og hálfum áratug, eða milli kosninganna 1967 og 1983. Tvennt kemur hér aðallega til:

— Færri opinberir starfsmenn eru kjörnir á þing, eins og reyndar má lesa úr upplýsingum um störf alþingismanna fyrir þingmennsku hér að framan.

— Nær allir opinberir starfsmenn sem kjörnir eru á þing gegna ekki fyrri störfum samhliða þingmennskunni. Flestir segja af sér fyrra starfi, ef ekki í upphafi fyrsta kjörtímabils þá á hinu næsta.

Kjör þingmanna voru bætt árið 1964, m.a. fengu þá þingmenn greidd laun alla mánuði ársins í stað launa fyrir þann tíma er þing sat (6-7 mánuði á ári). Árið 1965 voru lífeyrissjóðsréttindi þingmanna aukin mjög án þess að réttindi þeirra úr öðrum lífeyrissjóðum væru skert. Þingmenn geta nú fengið fullan lífeyri greiddan úr tveimur sjóðum, og fyrrverandi ráðherrar úr þremur.

Þessar breytingar á kjörum þingmanna eru, a.m.k. ekki ef fljótt er á litið, það veigamiklar að þær einar og sér hvetji menn til að gegna ekki öðrum störfum samhliða þingmennsku. Tímamótin urðu í kosningunum 1971, og er vert að gefa þeim sérstakan gaum.

Fyrir 1971 viðgekkst að þingmenn sem skipaðir voru í opinber embætti gegndu áfram þingmennsku, jafnvel í mörg kjörtímabil. Almennt var þess ekki krafist að skilið væri á milli framkvæmdavalds og löggjafarvalds á þann veg, að þingmenn væru ekki jafnframt opinberir starfsmenn, jafnvel háttsettir embættismenn. Um og eftir miðjan sjöunda áratuginn kom víða fram mikil gagnrýni á þessa samtvinnun þingsins og opinberra stofnana, einkum ríkisbankanna. Þá var gjarnan

vísað til þess, að eftir kosningarnar 1967 sátu fjórir bankastjórar ríkisbankanna á þingi, þeir Jónas G. Rafnar, Pétur Benediktsson, Bjarni Guðbjörnsson og Bragi Sigurjónsson. Pétur lést árið 1969, Jónas var ekki í framboði 1971, Bragi náði ekki kjöri 1971 og Bjarni lét af bankastjórastarfi 1972 (hann var ekki í framboði 1974 og var endurráðinn sem bankastjóri sama ár.) Á kjörtímabilinu 1971-1974 má því segja að einungis einn þingmaður, Magnús Jónsson, hafi gegnt bankastjórastarfi ríkisbanka samfara þingmennskunni, en hann var ekki í framboði 1974.

Hefðir voru sem sagt að myndast um að þingmenn væru ekki jafnframt bankastjórar ríkisbankanna. Sama máli gilti um embætti innan dómskerfisins og stjórnarráðsins.

Á síðustu árum viðreisnarstjórnarinnar urðu veitingar opinberra embætta til alþingismanna og annarra stjórnámálanna æ meira deiluefni. Miklar umræður urðu t.d. um veitingar dómsmálaráðherra Sjálfstæðisflokksins á embættum sýslumanna og bæjarfógeta til flokksbræðra hans. Einnig var mjög gagnrýnd sú ákvörðun Gylfa Þ. Gíslasonar, menntamálaráðherra, árið 1969 að skipa alþingismaðmanninn og flokksbróður sinn, Benedikt Gröndal, forstöðumann Fræðslumyndasafns ríkisins. Ári síðar var alþingismaðurinn Sigurður Ingimundarson skipaður forstjóri Tryggingarstofnunar ríkisins og annar alþingismaður, Sigurður Bjarnason, var skipaður sendiherra. Árið 1971, fyrir kosningar, var þingmaðurinn Sverrir Júlíusson ráðinn framkvæmdastjóri Fiskveiðisjóðs ríkisins. (Þrír síðasttaldir stjórnarþingmenn voru ekki í framboði 1971.)

Þannig sköpuðust nýjar venjur um og eftir 1970. Fátíðara varð að þingmenn væru ráðnir sem háttsettir opinberir starfsmenn og jafnframt gerðist það, að opinberir starfsmenn sem kjörnir voru á þing fóru annað hvort í leyfi eða sögðu upp fyrri starfa. Kennarar voru þó undantekning frá þessari reglu.

Segja má að þessar nýju reglur séu orðnar býsna fastar í sessi. Þannig þykir t.d. sjálfsagt nú að alþingismenn sem ráðnir eru bankastjórar ríkisbanka láti af þingmennsku. Nú er hins vegar deilt um hvort yfir höfuð eigi að ráða alþingismenn í slíkar stöður. Um áramótin 1987-88 urðu til að mynda miklar deilur um ráðningu Sverris Hermannssonar í bankastjórastöðu við Landsbankann. Og á árinu 1991 urðu miklar deilur innan ríkisstjórnarinnar um skipan Birgis Ísleifs Gunnarssonar í stöðu seðlabankastjóra.

Einkavettvangur

Tafla 1.11. sýnir störf þau er þingmenn stunduðu jafnhliða þingmennskunni annars staðar en hjá hinu opinbera. Sjá má að miklu færri þingmenn gegndu slíkum störfum á kjörtímabilinu 1983-87 en á kjörtímabilinu 1959-63. Fækkunin hefur fyrst og fremst orðið eftir 1974, en ekki jafnt og þétt. Þannig störfuðu nokkru fleiri þingmenn á einkavettvangi 1979-83 heldur en 1978-79.

Tafla 1.11. Þingmenn fjórflokkanna í störfum á einkavettvangi 1959-1991

	1959	1963	1967	1971	1974	1978	1979	1983	1987
Fjöldi	21	18	19	18	19	12	14	10	9
Þingmenn alls	60	60	60	55	58	60	59	53	49
Hlutfall	35,0	30,0	31,7	32,7	32,8	20,0	23,7	18,9	18,4

Eins og áður hefur komið fram voru bændur ætíð fjölmennasti eða næst fjölmennasti starfshópurinn, ef miðað er við störf fyrir þingsetu. Ýmsar ástæður eru þarna að baki, eins og minnst var á hér að framan. Á þinginu 1983-87 brá aðeins einn bóndi af sjö búi, en þingmenn úr nær öllum öðrum starfshópum létu af fyrri starfa. Kennarar eru, að hluta til, eina undantekningin. Í kosningunum 1983 voru sex kennarar kjörnir á þing; þrír héldu áfram kennslustörfum. Þannig virðast bændur og kennarar þurfa að kosta minna til en þingmenn úr öðrum starfshópum. Gera má ráð fyrir að þetta virki sem hvatning til að þingmenn komi úr röðum kennara og bænda, en báðir hópar eru fjölmennir á þingi. Ef til vill má tala hér um „fórarkostnað“; hann er lágur fyrir kennara og bændur, en hár fyrir aðrar starfsstéttir. Slíkur „fórarkostnaður“ var ekki til staðar áður fyrr, er sjálfsagt þótti að menn gegndu öðrum störfum samhliða þingmennskunni. Síðan myndast sú hefð að þingmenn eigi yfirleitt ekki að stunda önnur störf. Um leið hverfa vissir starfshópar eða þeim fækkar mjög á Alþingi (sýslumenn, kaupfélagsstjórar, bankamenn). Bændaþingmenn eru áfram margir og öðrum starfshópum fjölgar (kennarar, fjölmiðlafólk, framkvæmdastjórar). Freistandi er að tengja þetta tvennt saman: „Fórarkostnaður“ hinna fyrrnefndu sé tiltölulega mikill en hinna síðarnefndu lítill. Bændur og kennarar geta haldið áfram störfum samhliða þingmennsku, en fjölmiðlafólk og framkvæmdastjórar eiga betri möguleika

en fólk í sérhæfðari störfum á að hverfa aftur á fyrri starfsvettvang eftir þingmennsku.

Aðeins einn þingmaður, Skúli Alexandersson, stundaði eigin atvinnurekstur á kjörtímabilinu 1983-87; atvinnurekendur voru reyndar aldrei fleiri en fimm, þ.e. kjörtímabilið 1959-63 og síðan aftur 1967-71 (kannski er eftirtektarvert að eini „kapítalistinn“ á þinginu 1983-87 var þingmaður Alþýðubandalagsins). Atvinnurekendur hafa reyndar ætíð verið fámennir á þingi, ef útgerðarmenn eru undanskildir. Fáir kaupmenn hafa t.d. setið á þingi síðan 1971. Starfsmenn samvinnufélaga hafa ekki setið þing síðan 1971, en tveir sátu þingið 1963-1967.

Ritstjórar og starfsmenn hagsmunasamtaka hafa yfirleitt verið þrír til fjórir á þingi. Þrír ritstjórar dagblaða sátu kjörtímabilið 1963-67 en einn kjörtímabilið 1983-87, Ellert B. Schram (hann sagði sig reyndar úr þingflokki Sjálfstæðisflokksins, en sat áfram utan flokka.) Allir ritstjórnarnir þrír stýrðu dagblöðum áfram samhliða þingmennskunni 1963-67. Nú er enginn þingmaður jafnframt starfsmaður fjölmiðils. Björn Bjarnason var t.d. aðstoðarritstjóri Morgunblaðsins en hætti þeim starfa er hann bauð sig fram til þings.

Á kjörtímabilinu 1959-63 gegndu 43 þingmenn störfum utan þings samhliða þingmennskunni eða ríflega tveir af hverjum þremur þingmönnum; 1983-87 gildi þetta um 15 þingmenn eða einn af hverjum fjórum. Kjörtímabilið 1959-63 störfuðu 22 þessara þingmanna hjá hinu opinbera, en 21 á einkavettvangi. Kjörtímabilið 1983-87 gegndu hins vegar aðeins fjórir þingmenn opinberum störfum samhliða þingmennskunni en ellefu þingmenn voru að störfum á einkavettvangi. Opinberum starfsmönnum fækkaði nokkuð stöðugt, en nokkrar sveiflur voru á fjölda þingmanna sem gegndu störfum á einkavettvangi; þeir voru t.d. nánast jafnmargir (19) kjörtímabilið 1974-78 og kjörtímabilið 1963-67 (18).

Skýringar á því hvers vegna þingmenn hættu að gegna öðrum störfum, hvort heldur hjá hinu opinbera eða á einkavettvangi, eru nokkrar. Almennt er nú litið á þingmennsku sem fullt starf, sbr. breytt kjör þingmanna á sjöunda áratugnum sem áður var vikið að (t.d. launagreiðslur allt árið í stað einungis þess tíma er þing sat.) Einnig má halda því fram að önnur störf þingmanna geti skapað hagsmunarárekstra; í verkum sínum eiga þingmenn að vera óbundnir öðru en eigin sannfæringu, vilja kjósenda og ákvörðunum flokka sinna.

Þessum breyttu áherslum hefur fyrst og fremst verið beitt gegn því að þingmenn gegni öðrum opinberum störfum samhliða þingmennskunni. Þær eru nátengdar þeirri grundvallarhugmynd að æskilegt sé að skilja milli löggjafar- og framkvæmdavalds. Ekki hafa mótast jafnskýrar (óskráðar) reglur um störf þingmanna á einkavettvangi; þau sjónarmið heyrast að það þurfi ekki að verða neinir hagsmunaárekstrar og jafnvel sé æskilegt að þingmenn séu í nánnum tengslum við atvinnulífið — og þar með umbjóðendum sína. Hvað mælir t.d. gegn því að þingmenn úr landsbyggðarkjördæmi séu jafnframt bændur eða útgerðarmenn; þingmenn fyrir verkalyðsflokk séu starfsmenn verkalyðsfélags, o.s.frv.?

Gera má ráð fyrir að þingmenn muni í framtíðinni ekki gegna öðrum opinberum störfum. Þannig er t.d. erfitt að gera sér í hugarlund að sýslumenn verði kjörnir á þing og haldi áfram að gegna þeim starfa eftir að á þing er komið, sama máli gegnir um bankastjóra, bæjarstjóra eða starfsmenn ráðuneyta. Á hinn bóginn er mjög líklegt að hluti þingmanna muni áfram gegna störfum á einkavettvangi. Þingmennska er orðin heldur ótryggt starf og launakjör þykja ekki góð ef miðað er við sérhæfð störf á almennum vinnumarkaði.

Þegar á allt er litið kæmi ekki á óvart þótt þróunin yrði sú að sívaxandi hluti þingmanna gegni einhverjum aukastarfa. Þannig geta þeir drýgt tekjur sínar og haft að einhverju að hverfa að þingmennsku lokinni.

Seta í sveitarstjórnnum

Starfsferill þingmanna veitir miklar upplýsingar um það hvaða leiðir liggja einna helst til þingmennsku. Enn er samt lítt kannað hér á landi hvaða pólitískum trúnaðarstörfum þingmenn hafa gegnt fyrir þingmennsku. Fyrr í kaflanum var rætt um störf þingmanna hjá hinu opinbera og á einkavettvangi og atvinna manna er stundum einnig pólitískt trúnaðarstarf, einkum á árum áður þegar stjórnmalaflokkarnir höfðu bein og víðtæk afskipti af mannráðningum á mörgum sviðum þjóðlífsins.

Hér verður ekki reynt að flokka störf þingmanna eftir því hvort um pólitískt trúnaðarstarf er að ræða eður ei. Slík flokkun hlyti ætíð að orka tvímælis og að auki er ekki nægar upplýsingar að hafa úr gögnum til þess að réttlæta slíka flokkun. Seta í sveitarstjórnnum er hins vegar ótvírætt pólitískt trúnaðarstarf. Í kaupstöðum eru sveitarstjórnar-

kosningar yfirleitt flokkspólítískar. Sömu flokkar bjóða yfirleitt fram þar og til Alþingis. Í kaupúnum hefur hins vegar oft verið um að ræða staðbundna lista og í hreppum hafa stjórnmalaflokkar yfirleitt haft lítil afskipti af kosningum. En hvað sem líður tilhögun framboðsmála er seta í sveitarstjórn ávallt pólítískt trúnaðarstarf. Sveitarstjórnarmenn eru eðli málsins samkvæmt valdsmenn sem þiggja umboð sitt í almennum kosningum.

Í töflu 1.12. kemur fram að kjörtímabilið 1959-63 höfðu samtals 35 þingmenn, eða tæp 60 prósent, setið í sveitarstjórnnum. Kjörtímabilin 1963-78 er hlutfallið í kringum 50 prósent. 1978-79 höfðu 25 þingmenn, eða um 40 prósent, setið í sveitarstjórnnum en eftir kosningarnar 1979 fjölga þeim aftur í fyrra hlutfall. Eftir kosningarnar 1987 höfðu 27 þingmenn setið í sveitarstjórnnum.

Tafla 1.12. Sveitarstjórnarmenn á þingi 1959-1991

	1959	1963	1967	1971	1974	1978	1979	1983	1987	1991
Sveitarstj.menn	35	30	30	30	29	25	32	27	27	28
Þingmenn alls	60	60	60	60	60	60	60	60	63	63
Hlutfall	58	50	50	50	48	42	53	45	43	44

Sveitarstjórnarmönnum á þingi fækkaði nokkuð skömmu eftir kjördæmabreytingarnar 1959 og kann þarna að gæta viðleitni flokkanna til að koma að nýjum þingmönnum sem væru fulltrúar kjördæmisins fremur en fulltrúar einstakra sveitarfélaga innan þess. Undirstrika ber að fækkun sveitarstjórnarmanna var ekki mikil. Jafnvel í kosningunum 1971, sem mörkuðu að mörgu leyti þáttaskil í íslenskum stjórnmalum, hélst tala sveitarstjórnarmanna á þingi óbreytt. Fækkunina 1978 má skýra með breyttum fylgishlutföllum milli þingflokka. Alþýðuflokkur og Alþýðubandalag unnu þá mikinn sigur, en þar hafa sveitarstjórnarmenn verið hlutfallslega færri en meðal þingmanna Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks. Mjög margir sveitarstjórnarmenn voru meðal nýliða á þinginu 1979-83, einkum í þingflokki Framsóknarflokks sem jók mjög fylgi sitt í kosningunum 1979. Í kosningunum 1983 náðu tveir nýir flokkar, Bandalag jafnaðarmanna og Kvinnalisti, samtals sjö þingmönnum og hafði enginn þeirra setið í sveitarstjórn.

Seta í sveitarstjórn er áfangi á leið margra til þingmennsku, eins og sjá má af ofangreindum tölum. Eftir kosningarnar 1987 höfðu um 40 prósent þingmanna (26 af 63) setið í sveitarstjórn, þrátt fyrir að þingkonum Kvinnalista fjölgaði úr þremur í sex, en engin þeirra hafði setið í sveitarstjórn. Nýr flokkur, Borgaraflokkurinn, hlaut sjö þingmenn í þeim kosningum og höfðu þrjú þeirra setið í sveitarstjórn.

Tafla 1.13. Þingmenn fjórflokkanna samtímis í sveitarstjórnunum 1959-1991

	1959	1963	1967	1971	1974	1978	1979	1983	1987
Allan tímann	13	8	7	14	12	8	7	3	1
Ekki endurkjör	9	5	6				7	4	1
Samtals	22	13	13	14	12	8	14	7	2
Þingmenn alls	60	60	60	55	58	60	59	53	49
Hlutfall	36,7	21,7	21,7	25,5	20,7	13,3	23,7	13,2	4,1

Tafla 1.13. sýnir þann fjölda þingmanna, sem gegndi sveitarstjórnarstörfum samhliða þingmennsku. Þarna hefur orðið grundvallarbreyting. Frá Alþingiskosningum 1959 til sveitarstjórnarkosninga 1962 sat ríflega þriðjungur þingmanna í sveitarstjórn. Eftir þingkosningar 1987 voru einungis tveir þingmenn jafnframt í sveitarstjórn (Eggert Haukdal og Margrét Frímansdóttir; bæði í hreppsnefnd). Meðal þingmanna 1959 voru tíu bæjarfulltrúar í kaupstöðum landsins. Eftir kosningar 1983 voru tveir þingmenn jafnframt bæjarfulltrúar (Albert Guðmundsson og Valdimar Indriðason); hvorugur var í framboði í bæjarstjórnarkosningum 1986. Eftir 1986 hefur einungis einn þingmaður setið í sveitarstjórn annarri en hreppsnefnd (Davíð Oddsson var kjörinn á þing 1991; sagði af sér sem borgarstjóri er hann var forsætisráðherra sama ár en var áfram borgarfulltrúi til loka kjörtímabilsins 1994.)

Kjördæmabreytingin 1959 hafði þarna töluverð áhrif. Fyrst fækkar sveitarstjórnarmönnum á Alþingi, frá 35 kjörtímabilið 1959-63 í 30 á kjörtímabilinu 1963-67. Sex þeirra voru síðan ekki í framboði í sveitarstjórnarkosningunum 1966. Kjörtímabilið 1974-78 sátu tólf þingmenn jafnframt í sveitarstjórnunum, fækkaði um fjóra 1978, en fjölgaði síðan aftur um sex 1979 og voru þá 14 eða nánast jafn margir og árin 1963-67. Helmingur sveitarstjórnarmanna sem sátu Alþingi

eftir kosningarnar 1983 var ekki í framboði í sveitarstjórnarkosningunum 1982.

Í þingkosningunum 1983 voru kjörnir 14 nýir þingmenn og sat aðeins einn þeirra í sveitarstjórn (Valdimar Indriðason). 1987 tóku 22 nýliðar sæti á Alþingi og þar af sat aðeins einn í sveitarstjórn (Margrét Frímansdóttir). Meðal endurkjörinna þingmanna 1987 sat aðeins einn í sveitarstjórn (Eggert Haukdal).

Hvort heldur litið er til atvinnu þingmanna utan þingmennsku eða setu þeirra í sveitarstjórnnum blasir við svipuð mynd: þingmenn stunda nú yfirleitt eingöngu þingmennsku en áður fyrr var algengt að þingmenn stunduðu aðra atvinnu samhliða eða sætu í sveitarstjórnnum. Þeir tímar virðast liðnir að þingmennska bætist ofan á annað starf. Ástæðurnar eru margar, eins og rætt verður ítarlega síðar í þessu riti; vaxandi valddreifingar gætir í þjóðfélaginu og m.a. þykir ekki tilhlýðilegt að sama manneskjan hafi vald á mörgum sviðum. Þingmennskan sjálf er orðin ærið umfangsmikið starf; kjördæmabreytingin 1959 ein og sér jók verkefni þingmanna, einkum fulltrúa dreifbýliskjördæmanna. Umsvif ríkisvaldsins hafa aukist mjög og öll löggjöf er orðin bæði viðameiri og flóknari. Þá hefur dregið úr valdi stjórnmalaflokkanna til að ákvarða hvaða leiðir fólk skuli ganga til að komast á þing. Flokkarnir geta t.d. ekki gert setu í sveitarstjórn að nauðsynlegum þrepi í klifrinu upp framastigann í stjórnmalum.

Tafla 1.14. Háskólamenntaðir þingmenn í sveitarstjórnnum. Yfirlit 1959-1991

Kjörtímabil	Sfl.		Ffl.		Ab.		Afl.		Samtals	
	fjöldi	%	fjöldi	%	fjöldi	%	fjöldi	%	fjöldi	%
1959-1963	9	64	2	50	1	100	2	29	14	54
1963-1967	7	54	3	43	1	50	1	20	12	44
1967-1971	7	58	2	40	0		1	17	10	43
1971-1974	7	47	2	33	0		1	25	10	36
1974-1978	6	40	3	43	0		0		9	33
1978-1979	4	33	2	40	0		1	17	7	26
1979-1983	5	45	2	33	0		1	25	8	33
1983-1987	3	23	1	20	0		2	67	6	21
1987-1991	3	25	2	67	0		2	40	8	30
1991-	4	27	1	33	1	20	1	20	8	25

Tafla 1.15. Ekki - háskólamenntaðir þingmenn í sveitarstjórnnum. Yfirlit 1959-1991

Kjörtímabil	Sfl.		Ffl.		Ab.		Afl.		Samtals	
	fjöldi	%	fjöldi	%	fjöldi	%	fjöldi	%	fjöldi	%
1959-1963	6	55	8	62	6	67	1	50	21	62
1963-1967	7	64	7	58	3	43	1	33	18	55
1967-1971	7	64	8	54	4	40	2	67	20	54
1971-1974	5	71	9	82	3	38	0		20	54
1974-1978	8	80	8	80	3	33	0		20	63
1978-1979	6	75	6	86	3	30	3	38	18	55
1979-1983	8	73	9	82	5	63	2	33	24	67
1983-1987	7	70	8	89	4	58	2	67	21	66
1987-1991	5	83	7	70	3	60	2	40	19	53
1991-	7	64	8	80	3	75	2	40	20	65

Í töflum 1.14. og 1.15. kemur fram að eftir kosningarnar 1959 hafði nær helmingur háskólamanna á þingi setið í sveitarstjórnnum, en tveir af hverjum þremur þingmanna sem ekki höfðu háskólapróf höfðu setið í sveitarstjórn. Eftir kosningarnar 1983 hafði aðeins fjórðungur af háskólagengnum þingmönnum fjórflokkanna setið í sveitarstjórn, en tveir að hverjum þremur þingmönnum sömu flokka án háskólaprófs höfðu setið í sveitarstjórn. Eftir kosningarnar 1987 eru þessi hlutföll óbreytt. Háskólamenntuðum þingmönnum í sveitarstjórnnum hefur því fækkað um helming á tæpum þremur áratugum. Flestir þingmenn eru nú annaðhvort háskólamenn eða hafa setið í sveitarstjórn.

Þetta er hins vegar ekki jöfn og þétt þróun. Á kjörtímabilinu 1967-71 var t.d. tæplega helmingur háskólamanna sem og annarra þingmanna sveitarstjórnarmenn.

Hér að framan hefur verið fjallað um þrennt er snertir þingmenn og sveitarstjórnir:

- setu í sveitarstjórnnum fyrir þingmennsku;
- setu í sveitarstjórnnum samhliða þingmennsku;
- tengsl skólagöngu þingmanna og setu í sveitarstjórnnum.

Dregnar hafa verið meginlínur um endurnýjun og helstu einkenni þingmanna á tímabilinu 1959-1991. Fínni drættir koma síðar í ljós þegar ég fjalla um pólitíska forystu í hverjum fjórflokki um sig.

I.2. Sjálfstæðisflokkur

Framboðsaðferðir

Sjálfstæðisflokkurinn var, eins og Framsóknarflokkur, stofnaður af þingmönnum og hafði til að byrja með ekki fastmótað skipulag utan veggja Alþingis. Þannig giltu engar formlegar reglur í flokknum um tilhögun framboðs, hverjir tækju ákvörðun um framboð flokksins eða hvernig skorið væri úr ágreiningi, ef upp kæmi.

Sjálfstæðisflokkur myndaðist með samruna tveggja þingflokka; Íhaldsflokks með 16 þingmenn og Frjálslynda flokksins með einn þingmann. Nokkur stjórn málafélög störfuðu í tengslum við Íhaldsflokkinn; munaði þar mest um Landsmálafélagið Vörð í Reykjavík, sem komið hafði á fót mjög skilvirku skipulagi; varð það Sjálfstæðisflokknum mjög til styrktar.¹

Á landsfundi Sjálfstæðisflokksins 1936 voru samþykktar skipulagsreglur. Þar var gert ráð fyrir að stjórn flokksfélagsins í hverju kjördæmi ákvarðaði framboð flokksins. „Prófkosning“ átti að fara fram, ef ekki næðist samkomulag um frambjóðendur; rétt til þátttöku höfðu kjósendur flokksins.² Framboðsmál voru sem sagt annað hvort í höndum fulltrúastofnunar (stjórnar flokksfélags) eða kjósenda flokksins almennt. Í fyrra tilvikinu tóku óbreyttir flokksmenn ekki beinan þátt í framboðsákvörðun; í hinu síðara var ekki gerður greinarmunur á flokksmönnum og öðrum kjósendum flokksins.

„Prófkosningar“ áttu rætur að rekja til þeirra stjórn málaafra, sem voru forverar Sjálfstæðisflokksins og störfuðu á fyrstu áratugum aldarinnar. „Tilraunakosning“ var t.d. um þingmannsefni fyrir Sjálfstæðisflokkinn (eldri) í Reykjavík árið 1914. Sömuleiðis var Magnús Jónsson (þingmaður 1921-1946) fyrst valinn til framboðs í prófkjöri árið 1921. Frambjóðandi Sjálfstæðisflokksins í aukakosningum í Reykjavík haustið 1932 var kosinn í prófkjöri. Nokkrar deilur urðu um þátttökurétt í prófkjörinu; félag ungra Sjálfstæðismanna, Heimdallur, lagði til að prófkjörið yrði opið öllum kjósendum flokksins en niðurstaðan var „lokað“ prófkjör - einungis flokksmenn gátu kosið. Fyrir þingkosningar 1946 voru framboð Sjálfstæðisflokksins í Reykjavík og á

¹ Sbr. Hallgrímur Guðmundsson (1979), bls. 105.

² Sbr. Hannes H. Gissurarson (1989), bls. 24.

Akureyri ákvörðuð eftir prófkjör. Í Reykjavík var listinn hins vegar ekki alfarið skipaður í samræmi við prófkjörsúrslit.³

Sjónarmið Heimdallar frá 1932 urðu hins vegar ofan á, þegar floknum voru settar skipulagsreglur á landsfundi 1936.

Þegar á heildarmyndina er litið voru prófkjör afar fátíð fyrir þingkosningar allt frá stofnun Sjálfstæðisflokks fram til kosninga 1971. Prófkjör voru samt regla fremur en undantekning við undirbúning ákvörðunar um framboðslista flokksins við borgarstjórnarkosningar í Reykjavík.⁴

Skipulagsreglur Sjálfstæðisflokksins voru í öllum meginatriðum óbreyttar þar til á landsfundi 1961. Þá var landsfundi falið að kjósa formann og varaformann flokksins, sem áður voru kjörnir af þingflokki og miðstjórn. Stofnuð voru kjördæmisráð í hverju kjördæmi; í þeim sátu fulltrúar frá fulltrúaráðum í viðkomandi kjördæmi. Kjördæmisráðin skyldu ákveða framboðslista í þingkosningum.

Einstök flokksfélög kusu fulltrúa í fulltrúaráð, sem síðar völdu í kjördæmisráð. Leiðin frá hinum almenna flokksfélaga yfir í ákvörðun um framboð lá nú gegnum tvær fulltrúastofnanir í stað einnar.

Skipulagsbreytingarnar styrktu ótvírætt vald flokksstofnana heima í héraði yfir framboðum flokksins. Undir vissum kringumstæðum hafði flokksforystan í Reykjavík áður haft nokkra möguleika á að hafa áhrif á val framboðenda. Þingmenn voru að vísu undantekningarlítið fastir í sessi en allmörg dæmi eru hins vegar um, að efnilegir menn færu í framboð að frumkvæði flokksforystu, ef framboðssæti var laust. (Bjarni Benediktsson var t.d. fyrst í framboði á Ísafirði 1937 og Jóhann Hafstein í Norður-Þingeyjarsýslu í sömu kosningum; ekki var þó alltaf vonlítið að ná kjöri; þannig sat Gunnar Thoroddsen allengi á

³ Hallgrímur Guðmundsson (1979) greinir frá „tilraunakosningunni“ árið 1914 (bls. 28); um prófkjörið 1921, sjá Lesbók Morgunblaðsins 17. febrúar 1946; upplýsingar um prófkjör 1932 er að finna í Hannes H. Gissurarson (1989), bls. 14-15. Morgunblaðið greindi frá prófkjörum 1946 (16. og 17. apríl 1946). Bjarni Benediktsson var efstur í prófkjörinu en skipaði engu að síður 6. sæti framboðslistans; Björn Ólafsson var í 6. sæti í prófkjörinu en 5. sæti listans. Vegna útstrikana kjósenda náði Björn ekki kosningu til Alþingis heldur Bjarni. Matthías Johannessen (1981, II), bls 111-112.

⁴ Sbr. Árdís Þórðardóttir (1986). Þar segir m.a.: „Prófkjör frá 1945 til 1962 voru verulega frábrugðin prófkjörum seinni tíma. Kjörnefnd lét þá fara fram óhlutbundin, opin prófkjör einungis sér til leiðsagnar við val manna á framboðslista. Hún starfaði að öðru leyti fyrir luktum dyrum og lagði sig fram við að haga prófkjörum með þeim hætti að flokkadrættir yrðu með minnsta móti.“ (bls. 34).

þingi sem frambjóðandi í Snæfells- og Hnappadalssýslu; fyrst kjörinn 1934.)

Með færri og stærri kjördæmum og stofnun kjördæmisráðanna í kjölfarið efl-dist flokksskipulag héraðanna og svigrúm flokksforystunnar í Reykjavík til áhrifa á val frambjóðenda minnkaði. Samkvæmt nýrri kjördæmaskipan voru nokkur eldri kjördæmi í hverju kjördæmi - nema Reykjavík og tvö í Reykjaneskjördæmi (Gullbringu- og Kjósarsýsla, Hafnarfjörður). Innan nýju kjördæmanna tókust gjarnan á fulltrúar hinna gömlu kjördæma um val á mönnum í efstu sæti listans. „Utanaðkomandi“ afskipti af slíkum deilum voru illa séð.

Í skipulagsreglum voru - og eru - engin ákvæði um að fulltrúar flokksins á Alþingi eða í sveitarstjórnnum skuli lúta flokkssamþykktum.

Fimm þingmenn flokksins voru í andstöðu við nýsköpunarstjórnina (1944-46), þar sem formaður flokksins, Ólafur Thors, sat í forsæti. Í forsetakosningum 1952 hafði einn helsti forystumaður flokksins, Gunnar Thoroddsen borgarstjóri, gengið gegn samþykktum flokksins um stuðning við séra Bjarna Jónsson og veitt tengdaföður sínum, Ásgeiri Ásgeirssyni, öflugan stuðning.

Sjálfstæðisflokkurinn hafði nokkra sérstöðu meðal íslenskra stjórnmálaflokka: formlegt skipulag hans var talsvert lausara í reipunum. Eftir kjördæmabreytingu 1959 verður breyting; skipulag Sjálfstæðisflokksins gerist líkara skipulagi annarra flokka.

Eftir sem áður er Sjálfstæðisflokkurinn talsvert frábrugðinn hinum fjórflokkunum sem skipulögð samtök:

-Í Sjálfstæðisflokknum er fjöldi landsfundarfulltrúa frá hverju kjördæmi „í aðalatriðum í samræmi við kjörfylgi Sjálfstæðisflokksins í síðustu alþingiskosningum“ (skipulagsreglur, 3. gr.) Í öðrum flokkum er fulltrúatala í æðstu flokksstofnunum miðuð við fjölda flokksmanna, óháð kjörfylgi.

-Engin brottrekstrarákvæði eru í skipulagsreglum Sjálfstæðisflokksins; slík ákvæði eru í lögum Framsóknarflokksins (25. gr.) og í Alþýðuflokknum heitir heill kafli flokkslaga „brottvikning“ (XIV kafli). Í Alþýðubandalagi eru engin bein ákvæði um brottrekstur en í flokkslögum er skilyrði fyrir aðild að menn séu „ekki í öðrum stjórnmálaflokkum eða samtökum, sem telja má flokkspólitísk“ (2. gr.). Aðild að slíkum samtökum jafngildir úrsögn úr Alþýðubandalaginu. Engin samvarandi ákvæði eru í skipulagsreglum Sjálfstæðisflokksins.

Sjálfstæðisflokkurinn hefur sem sagt minni skipulagseinkenni fjöldaflokks heldur en hinir fjórflokkarnir.

Matthías Johannessen bendir á að í lögum einstakra sjálfstæðisfélaga séu brottrekstrarákvæði; flokksaðild sé einungis á grundvelli inngöngu í sjálfstæðisfélag; hægt sé að víkja mönnum úr flokksfélagi og þar með úr flokksnum. Niðurstaða Matthíasar er engu að síður, „að félagsmenn hafa ekki verið reknir úr flokksnum, hvað þá þingmenn og aðrir forystumenn, eins og oft hefur átt sér stað í öðrum íslenskum stjórn mála flokkum“.⁵

Á landsfundi Sjálfstæðisflokksins árið 1969 urðu miklar umræður um starfshætti stjórn mála flokkanna almennt og Sjálfstæðisflokksins sérstaklega. Fundurinn samþykkti tvær tillögur frá ungum sjálfstæðismönnum. Önnur þeirra var um fækkun fulltrúa þingflokksins í miðstjórn flokksins og fjölgun annarra fulltrúa; hin var tilmæli um notkun prófkjara innan flokksins til að velja frambjóðendur. Miðstjórn flokksins samþykkti síðan reglur um prófkjör Sjálfstæðismanna fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 1970. Morgunblaðið skýrði frá samþykktinni í byrjun árs 1970, og bætti síðan við:

Eins og kunnugt er hefur Sjálfstæðisflokkurinn haft forystu um prófkjör hér á landi og viðhaft þau margsinnis í Reykjavík og einnig annars staðar. Nú er hins vegar gert ráð fyrir að reyna að ná til miklu fleira fólks en áður var og gera þátttökuna í prófkjörinu sem almennasta.⁶

Í sveitarfélögum á Reykjanesi voru atkvæðaseðlar yfirleitt sendir heim til stuðningsmanna flokksins og sóttir þangað aftur. Þeir sem ekki fengu kjörseðla gátu hringt og pantað atkvæðaseðla; einnig voru kjörstaðir opnir. Sama fyrirkomulag var víðar á landinu, t.d. á Akureyri og í Vestmannaeyjum.

Í Kópavogi var haldið sameiginlegt prófkjör allra flokka, þar sem kjósandi valdi frambjóðendur eins flokks og lét atkvæðaseðla í kassa merktan þeim flokki; kassarnir voru inni í kjörklefanum, þannig að kosningin var algjörlega leynileg. Kjósendur völdu frambjóðendur flokks en þurftu ekki að tengjast flokksnum með neinum hætti.

Reynt var að hafa prófkjör Sjálfstæðisflokksins eins opin og hægt var; rökin fyrir prófkjörum voru margvísleg en meginþráðurinn var einfaldur. Í stað flokksræðis, þar sem fáir réðu framboðum stjórn mála flokks, hafði Sjálfstæðisflokkurinn prófkjör. „Er það þess vegna á

⁵ Matthías Johannessen (1981, II), bls. 216-217.

⁶ Morgunblaðið 25. janúar 1970.

valdi hins almenna kjósanda að velja þá frambjóðendur, sem hann helst vill kjósa“.⁷

Í prófkjörum Sjálfstæðisflokksins fyrir sveitarstjórnarkosningar 1970 var ekki gerður neinn greinarmunur á flokksmönnum, stuðningsmönnum, kjósendum eða hugsanlegum kjósendum flokksins. (Í Keflavík var t.d. atkvæðaseðlum dreift til stuðningsmanna 18 ára og eldri en kosningaréttur í kosningum til sveitarstjórna og Alþingis var bundinn við 20 ára aldur.)

Mjög víða þurftu þátttakendur ekki að mæta á kjörstað né hafa eitt-hvert frumkvæði að þátttöku; aðkvæðaseðlar voru sendir heim óumbeðið.

Þessi prófkjör sjálfstæðismanna eru „opnustu prófkjör“ sem nokkur stjórn mála flokkur á Vesturlöndum hefur viðhaft, a.m.k. eftir að kosningaréttur varð þar almennur. Prófkjörin segja líka mikla sögu um vinsæla skilgreiningu á lýðræði á Íslandi: þeim mun opnara sem val á frambjóðendum er, þeim mun minna flokksræði ríkir og meira lýðræði. Lítið er á flokksræði og lýðræði sem andstæður, en flokksræði merkir hér að flokksmenn einir ráði framboðum.

Í Reykjavík var prófkjör Sjálfstæðismanna opið þeim stuðningsmönnum flokksins sem höfðu atkvæðisrétt í borginni, en kjörseðlar voru ekki sendir heim. Sjálfstæðisflokkurinn var í mikilli vörn fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 1970, einkum í Reykjavík þar sem flokkurinn hafði erfð - og haldið - meirihluta forvera sinna. Flokkurinn tapaði fylgi í bæjarstjórnarkosningunum 1966, hlaut þá 48,5 prósent atkvæða og nauman meirihluta, eða átta fulltrúa af fimmtán. Djúp kreppa einkenndi efnahagslífið 1967-69 og mikil gagnrýni kom fram á ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks, viðreisnarstjórnina svo nefndu, sem setið hafði að völdum frá árinu 1959.

Prófkjörin fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 1970 voru lykilatriði í þeirri viðleitni flokksins að snúa vörn í sókn. Sú viðleitni tókst, ef lítið er á úrslit kosninganna sem mælikvarða. Almennt töldu Sjálfstæðismenn, þar á meðal formaður flokksins og forsætisráðherra, Bjarni Benediktsson, að flokkurinn myndi tapa meirihluta sínum í Reykjavík.⁸

Reyndin varð önnur. Að vísu tapaði flokkurinn örlitlu fylgi (-0,8 prósent) en hann hélt sínum átta fulltrúum.

⁷ Morgunblaðið 10. febrúar 1970.

⁸ Sbr. Hannes H. Gissurarson (1989), bls. 94.

Að mínu mati hlýtur kosningaundirbúningur Sjálfstæðisflokksins fyrir borgarstjórnarkosningarnar 1970 að teljast „meistarastykki“ í stjórnámálum, ekki síst vegna þess að prófkjörum var þar beitt af mikilli hugsun og skynsemi. Fjöldabátttöku og valdi flokksstofnana var tvinnuð saman með góðum árangri. Kjörnefnd áskildi sér rétt til að breyta röð átta efstu sætanna að loknu prófkjöri. Flokksstofnanir afsöluðu sér þannig ekki því hefðbundna hlutverki sínu að raða fram-
bjóðendum á lista, heldur unnu þær úr niðurstöðunum og gerðu tillögu um lista, sem að þeirra mati, hafði sterkari heildarsvip heldur en niðurröðun samkvæmt úrslitum prófkjörsins. Engin kona var t.d. á meðal átta efstu í prófkjörinu, en á endanlegum framboðslista var Sigurlaug Bjarnadóttir í þriðja sæti. Geir Hallgrímsson var í efsta sæti eftir prófkjörið, og einnig á endalegum framboðslista, en röðun annarra átta efstu manna úr prófkjörinu var breytt. Ólafur B. Thors, rétt rúmlega þrítugur, var settur í baráttusætið, það áttunda, og jafnaldri hans, Birgir Ísleifur Gunnarsson, var settur í fjórða sætið. Enn yngri maður, Markús Örn Antonsson, var settur í sjötta sæti. Úlfar Þórðarson hlaut fjórða sætið í prófkjörinu en vék sjálfviljugur úr því sæti til að rýma fyrir Sigurlaugu og skipaði níunda sæti framboðslistans.

Prófkjör geta þannig haft ýmsa kosti til að bera fyrir stjórnámálaflokk sem leitast við að ná sem flestum atkvæðafjölda. Ég mun fjalla síðar um þann vanda sem prófkjör skapa stjórnámálaflokkum sem skipulögðum heildum, en vil staldra hér við þann skammtímavanda sem prófkjör skapa.

Opin prófkjör byggja á þeirri grundvallarhugsun að „fólkið“ en ekki flokksstofnanir eigi að ráða framboðsmálum. Vald flokksstofnana til að breyta niðurstöðum prófkjörs dregur að líkindum úr þátttöku í prófkjöri, einkum ef slíku valdi er beitt í annað eða þriðja sinn og ljóst er orðið að niðurstöður prófkjörs eru ekki láttnar ráða framboðslistanum.

Þátttaka í prófkjöri Sjálfstæðisflokksins í Reykjavík var hlutfallslega miklu minni en þar sem atkvæðaseðlar voru sendir heim til fólks og flokksstofnanir áskildu sér ekki rétt til að breyta niðurstöðum prófkjörs. Í Reykjavík tóku 6897 þátt í prófkjörinu en flokkurinn hlaut hins vegar 20902 atkvæði í kosningunum. Í Hafnarfirði tóku hins vegar 1888 þátt í prófkjöri flokksins, en fylgið varð nokkru minna, eða 1697 atkvæði.

Margir stjórnámálaflokkar vildu eflaust gjarnan hafa prófkjör en beita einnig valdi flokksstofnana, eins og Sjálfstæðisflokkurinn gerði í

Reykjavík árið 1970. Sú aðferð tókst vel, en hefur samt ekki verið endurtekin, hvorki af hálfu Sjálfstæðisflokksins né annarra flokka. Hið ögn þreytulega en sanna máltæki segir: „Ekki verður bæði sleppt og haldið“. Stjórn mála flokkar geta ekki gert hvort tveggja: afsalað sér valdi yfir framboðsmálum - og haldið því.

Fyrir alþingiskosningarnar 1971 voru listar Sjálfstæðisflokksins í fimm kjördæmum valdir að undangengnum prófkjörum.

Tafla 1.16. Sjálfstæðisflokkur. Prófkjör 1971-1991

	1971	1978	1979	1983	1987	1991
Reykjavík	9.271	9.877	12.264	8.155	6.576	8.480
Kosningar	18.884	19.515	21.428	21.807	17.333	28.731
Reykjanes	3.837	7.647	6.420	8.674		7.129
Kosningar	6.492	8.161	10.194	12.779		15.851
Vesturland	1.740	2.211		2.519		
Kosningar	1.930	1.920		2.725		
Vestfirðir	771				1.200	1.282
Kosningar	1.499				1.742	1.966
Norðurl.v.				1.850		
Kosningar				1.786		
Norðurl.ey.				2.064	1.074	
Kosningar				3.727	3.274	
Austurland	1.034		1.145	1.919	844	1.082
Kosningar	1.146		1.369	1.714	1.296	1.683
Suðurland				4.737		3.522
Kosningar				4.202		4.577
Samtals	16.653 (5)	19.735 (3)	19.829 (3)	29.190 (7)	9.694 (4)	21.495 (5)
Kosningar	38.170	39.982	43.838	50.251	41.490	60.826
Fylgi í próf- kjörskjörd.	29.951	29.596	32.991	48.740	23.645	52.808
Prófkjör sem % af fylgi	56	67	60	60	41	41

Prófkjörin voru opin, stuðningsmenn flokksins gátu tekið þátt en kjörseðlar voru ekki sendir heim. Þátttaka í þessum prófkjörum var mjög mikil, 16653 atkvæði voru greidd í kjördæmunum fimm, en flokkurinn hlaut samanlagt 29596 atkvæði í kosningunum þar. Í tveimur kjördæmum, Vesturlandi og Austurlandi, var þátttakan í prófkjörunum mjög svipuð og fylgið í kosningunum. Á Vesturlandi var hörð barátta um efstu sætin, einkum milli Friðjóns Þórðarsonar og Ásgeirs Péturssonar. Á Austurlandi áttust við þingmaðurinn Jónas Pétursson

og varaþingmaðurinn Sverrir Hermannsson sem hafði betur. Í Reykjavík urðu einnig átök um efsta sætið, en Bjarni Benediktsson forsætisráðherra og formaður flokksins fórst í eldsvoða sumarið 1970. Geir Hallgrímsson, borgarstjóri og varaformaður flokksins, hafnaði í efsta sæti í prófkjörinu, Jóhann Hafstein formaður flokksins lenti í öðru sæti, en hið þriðja skipaði Gunnar Thoroddsen sem tók nú þátt í stjórn-málum á ný eftir að hafa gegnt sendiherraembætti í Danmörku, fram-bjóðandi í forsetakosningum 1968 og hæstaréttardómari skamma hríð. Þeir Gunnar og Geir börðust um varaformannsembætti flokksins á landsfundi 1971, þar sem Geir hafði betur. Jóhann skipaði hins vegar efsta sæti framboðslistans og Geir annað sætið.

Ólafur Björnsson, þingmaður flokksins 1956-71, lenti neðarlega í prófkjörinu og var ekki á framboðslistanum. Birgir Kjara sem hafði skipað fjórða sæti framboðslistans 1967, hlaut áttunda sæti í próf-kjörinu sem hann og skipaði í kosningunum.

Sjálfstæðisflokkurinn vann varnarsigur í þingkosningunum 1971, hlaut 36,2 prósent atkvæða og 22 þingmenn í stað 37,5 prósent og 23 þingmanna árið 1967.

Þessi fyrstu víðtæku prófkjör innan Sjálfstæðisflokksins fyrir þing-kosningarnar höfðu sömu megineinkenni og settu mark á prófkjör flokksins næstu tvo áratugi:

-þátttaka var allmikil og úrslit prófkjörs voru látin gilda um niðurröðun efstu sæta.

-prófkjörin urðu vettvangur mikilla átaka innan flokksins; stríðandi fylkingar hlutu stuðning í prófkjörum og afgerandi niðurstaða fékkst ekki;

-úrslit prófkjörs þurfa ekki að vera í samræmi við ákvarðanir landsfundar, sem kaus formann og varaformann:

-þingmenn gátu tapað fyrri sætum á framboðslista.

Fyrir kosningarnar 1974 var ekki viðhaft prófkjör hjá Sjálfstæðis-flokknum fremur en öðrum flokkum. Þing var rofið um vorið og gengið til kosninga með skömmum fyrirvara. Sjálfstæðisflokkurinn vann mikinn sigur í þeim kosningum, hlaut 42,7 prósent atkvæða og 25 þingmenn.

Þegar nær dró kosningum 1978 var flokkurinn í svipaðri aðstöðu og fyrir kosningarnar 1971; flokkurinn var í ríkisstjórn og átti á brattann að sækja meðal kjósenda. Prófkjör voru haldin í þrem kjördæmum, Reykjavík, Reykjanesi og Vesturlandi. Þátttaka var svipuð í Reykjavík

og 1971; á Reykjanesi tóku helmingi fleiri þátt í prófkjöri flokksins en 1971 og atkvæðafjöldinn í prófkjörinu reyndist svipaður og kjölfylgi flokksins. Á Vesturlandi tóku 2211 þátt í prófkjörinu, en flokkurinn hlaut 1920 atkvæði í kosningunum.

Í Reykjavík hreppti Albert Guðmundsson fyrsta sætið í prófkjörinu, en Geir Hallgrímsson, forsætisráðherra og formaður flokksins, lenti í öðru sæti. Framboðslistinn var í samræmi við úrslit prófkjörsins. Pétur Sigurðsson var í áttunda sæti í prófkjörinu, en hafði skipað fimmta sætið 1974. Hann náði ekki kjöri. Á Vesturlandi lést efsti maður listans, Jón Árnason, árið 1977 og mikil barátta var í prófkjörinu um þau tvö sæti sem þóttu örugg. Sjálfstæðisflokkurinn er sterkur í flestum bæjarfélögum á Reykjanesi og þar var mikil samkeppni milli einstaklinga og sveitarfélaga um efstu sætin. Flokkurinn tapaði miklu fylgi í kosningunum, hlaut 32,7 prósent atkvæða og 20 þingmenn.

Sjálfstæðisflokkurinn var í stjórnarandstöðu fyrir kosningarnar 1979. Eftir kosningarnar 1978 var mynduð skammlíf vinstristjórn og síðan tók við minnihlutastjórn Alþýðuflokksins. Sjálfstæðisflokkurinn hélt prófkjör í Reykjavík, á Reykjanesi og á Austurlandi. Í Reykjavík var þátttakan hin mesta sem verið hafði (12264); á Reykjanesi var þátttakan minni, en svipuð á Austurlandi og fyrr. Geir Hallgrímsson lenti í fyrsta sæti í Reykjavík en Albert Guðmundsson í öðru sæti. Kosið var á sæti og giltu einungis atkvæði viðkomandi frambjóðanda í viðkomandi sæti og sætin fyrir ofan. (1971 og 1978 var viðhöfð önnur talningaraðferð, svokölluð „vinsældakosning“ þar sem kjósendur merktu við tiltekinn fjölda frambjóðenda en röðuðu þeim ekki í sæti.) Ellert B. Schram lenti í 6. sæti í prófkjörinu en hafði sætaskipti við Pétur Sigurðsson og skipaði því 8. sæti í prófkjörinu, en var í 3. sæti framboðslistans 1978. Flokkurinn hlaut sex þingmenn í Reykjavík.

Í tveimur kjördæmum lyktaði átökum um framboð með sérframboðum. Í Norðurlandskjördæmi eystra var Jón G. Sólnes, þingmaður flokksins 1974-78, efstur á S-lista en á Suðurlandi skipaði Eggert Haukdal, þingmaður 1978 efsta sæti L-listans. Eggert náði kjöri en Jón ekki. Í báðum kjördæmum hafði kjördæmisráð fellt tillögu um prófkjör, en þau höfðu aldrei verið haldin í þessum kjördæmum hjá flokknum.⁹

⁹ Suðurlandskjördæmi (SL) og Norðurland eystra (NE) voru einu kjördæmin, þar sem Sjálfstæðisflokkur tapaði fylgi 1979 miðað við 1978. (SL=-8,8%; NE=-2,2%)

Fyrir kosningarnar 1983 voru haldin prófkjör hjá Sjálfstæðisflokknum í öllum kjördæmum að Vestfjörðum undanskildum og þátttakan var meiri en nokkru sinni í sögu prófkjara flokksins, eða tæp 30 þúsund. Þátttakan í Reykjavík var samt miklu minni en 1979, eða 8155 í stað 12264. Á Reykjanesi var þátttakan meiri en í Reykjavík, eða 8674. Kjósendur flokksins voru hins vegar tæplega helmingi fleiri í Reykjavík en á Reykjanesi. Þátttakan í prófkjöri flokksins á Vesturlandi var álíka og fylgi flokksins í þingkosningunum. Í Norðurlandi vestra og á Suðurlandi kusu færri flokkinn í kosningum en nam þáttökufjölda prófkjörs.

Prófkjör voru haldin hjá Sjálfstæðisflokknum í fjórum kjördæmum fyrir þingkosningar 1987, í Reykjavík, Vestfjörðum, Norðurlandi eystra og Austurlandi.

Þátttaka var heldur lítil miðað við fyrri prófkjör; samtals tóku tæplega 10 þúsund manns þátt í þeim, þar af 6576 í Reykjavík (1979 voru greidd ríflega 12 þúsund atkvæði í prófkjöri flokksins í Reykjavík). Að þessu sinni voru prófkjörin yfirleitt bundin við flokksmenn og skýrir það að hluta til litla þátttöku. Innanflokkssátök gerðu nú minna vart við sig en um langt skeið og dró það úr spennu, og þátttöku í prófkjörum. Í þeim fjórum kjördæmum þar sem prófkjör voru ekki haldin var leitað álits trúnaðarmanna flokksins, gjarnan með formlegri atkvæðagreiðslu, um frambjóðendur. Þannig var kosið um frambjóðendur innan fulltrúaráðsins á Reykjanesi og hafnaði þá Gunnar G. Schram, þingmaður 1983-87, í 5. sæti framboðslistans en hafði skipað 2. sætið áður. Á Suðurlandi færði fulltrúaráðið Eggert Haukdal upp í 2. sætið en Árna Johnsen niður í 3. sæti.

Framboð Sjálfstæðisflokksins voru því ákveðin með talsvert mismunandi hætti, en þróunin stefndi augljóslega í áttina að meira forræði flokksmanna og flokksstofnana yfir framboðum. Flokkurinn virtist sömuleiðis samheldnari en áður og skoðanakannanir spáðu honum góðu gengi í þingkosningum. Þetta reyndist hins vegar vera svikalogn. Framundan var klofningur og mesti kosningaósigur flokksins. Að þeim atburðum verður vikið í kafla II.1

Fyrir kosningar 1991 voru prófkjör í fimm kjördæmum: Reykjavík (8480 atkvæði greidd), Reykjanesi (7129), Vestfjörðum (1282), Austurlandi (1082) og Suðurlandi (3522). Samtals voru ríflega 20 þúsund þátttakendur í prófkjörunum, yfir helmingi fleiri en 1987. Á Vesturlandi voru efstu sætin ákveðin í kosningu meðal aðal- og vara-

manna í kjördæmisráði (atkvæðisrétt höfðu 142; 140 kusu). Á Norðurlandi vestra var gerð skoðanakönnun þegar haustið 1989 - 217 svör bárust - og niðurstaðan látin ráða röð efstu sæta; á Norðurlandi eystra ákvað 29 manna kjörnefnd skipan framboðslista.

Miðstjórn Sjálfstæðisflokksins setti reglur um prófkjör; gert var ráð fyrir stuðningsyfirlýsingu við flokkinn, ef utanflokksfólk óskaði eftir að greiða atkvæði í prófkjöri, engu að síður var þátttökuréttur mjög mismunandi eftir kjördæmum: þrengstur í Reykjavík, þar sem flokksaðild eða innganga í Sjálfstæðisfélag var skilyrði en opnast í Reykjanesi - allir gátu kosið, sem voru á kjörskrá í kjördæminu. (Reykjanes fékk undanþágu frá prófkjörreglum miðstjórnar.) Á Vestfjörðum, Austurlandi og Suðurlandi var þátttökuréttur rýmri en í Reykjavík en þrengri Reykjanesreglum. Á Suðurlandi var ekki undirrituð stuðningsyfirlýsing, ef um utanflokksfólk var að ræða, heldur nægði að gefa til kynna að viðkomandi kysi sem stuðningsmaður Sjálfstæðisflokksins.

Af þessari upptalningu má ljóst vera, að framboðsaðferðir í átta kjördæmum voru álíka margar og kjördæmin - frá ákvörðun kjörnefndar (29 manns) yfir í opið prófkjör með meira en sjö þúsund þátttakendum - og nokkrar aðferðir þar á milli. Í mörgum kjördæmum voru skiptar skoðanir um hvernig skyldi standa að framboðsákvörðun. Á Vesturlandi var t.d. 41 í kjördæmisráðinu með opnu prófkjöri en 43 með lokuðu „prófkjöri“, sem svo var kallað; í raun var ekki um að ræða prófkjör heldur kosningu meðal fulltrúa í kjördæmisráðinu.

Átök um framboðsaðferðir og fjölbreytileiki þeirra sýnir í senn hnignun Sjálfstæðisflokksins, sem heildarsamtaka starfandi eftir samræmdum og föstum reglum, og mikið sjálfstæði kjördæmisráðanna til að meta aðstæður heima fyrir og taka eigin ákvarðanir. Aukin aðlögunarhæfni vegna aðstæðna hverju sinni og meiri líkur á innanflokksátökum - m.a. um framboðsmál - fara þannig saman.

Í öllum prófkjörskjördæmunum fimm voru átök um skipan efstu sæta, í Reykjavík og Austurlandi voru efstu menn 1987 ekki lengur í framboði; hið sama gildi í raun um Reykjavík; Albert Guðmundsson varð efstur í prófkjöri 1987 en tók ekki sæti á listanum í kosningunum (stofnaði Borgaraflokkinn). Á Suðurlandi var ekki ágreiningur um efsta sætið en Árni Johnsen og Eggert Haukdal börðust um 2. sætið; (1983 var Árni í 2. sæti en 1987 í 3. sæti og féll í kosningum). Á Vestfjörðum var óánægja með efstu menn, einkanlega að Þorvaldur Garðar Kristjánsson virti ekki óskráðar reglur um að hætta þingmennsku

vegna aldurs en hann var sjötugur 1989. Í Vesturlandskjördæmi var efsti maður um árabíl, Friðjón Þórðarson, ekki lengur í framboði og þar var, eins og áður sagði, deilt um tilhögun framboðsákvörðunar. Í Norðurlandi vestra vildu ýmsir prófkjör en tillaga um slíkt var felld og skoðanakönnun frá 1989 látin ráða.¹⁰ Í Norðurlandi eystra var eining í flokksnum - a.m.k. opinberlega - bæði um framboðsaðferðina og skipan framboðslista.

Pegar litið er yfir framboðsaðferðir Sjálfstæðisflokksins 1959-87 er eðlilegt að skipta þróuninni í tvö tímabil, annars vegar tímabilið 1959-1970 og hins vegar frá og með 1970 til þessa dags. Á fyrra tímabilinu ákvarða kjördæmisráð flokksins (í Reykjavík fulltrúaráð) framboðslista. Á síðara tímabilinu ryðja prófkjör sér til rúms en Reykjavík er samt eina kjördæmið þar sem prófkjör varð nær undantekningarlaus regla. Eldri aðferðin var enn notuð, en mismunandi var það eftir kosningum og kjördæmum.

Sum prófkjör eru opin öllum stuðningsmönnum, en önnur lokuð öðrum en flokksfólki. Stundum hafa prófkjör verið „hálf-lokuð“, bundin flokksfólki og þeim sem lýsa yfir stuðningi við flokkinn.

Fyrir utan hina hefðbundnu aðferð og próf með ýmsu sniði hefur líka komið fyrir að viðhöfð er atkvæðagreiðsla meðal trúnaðarmanna flokksins. Í stað einnar aðferðar við að velja frambjóðendur Sjálfstæðisflokksins koma nú þrjár meginaðferðir. Ýmis afbrigði hafa þróast af aðferðunum þremur, einkum þó prófkjörunum.

Endurnýjun

Fyrst verður lýst endurnýjun í þingliði Sjálfstæðisflokksins 1959-1991, tímabilinu í heild og hverjum kosningum fyrir sig. Síðan verður samantekt á niðurstöðum og umfjöllun um hvernig endurnýjun ber að, með hvaða hætti eldri þingmenn flokksins hætta og nýir taka við.

Samtals var 61 þingmaður Sjálfstæðisflokksins ekki endurkjörinn í tíu þingkosningum 1959-1991, 46 þingmenn voru ekki í framboði en 15 féllu í þingkosningum. Nýir þingmenn voru 67 talsins. Endurnýjun var mismikil eftir kosningum, en athyglisvert er að engin bein samsvörun er milli fylgissveiflna og endurnýjunar.

¹⁰ Sbr. Morgunblaðið 13. nóvember 1990.

Tafla 1.17. Þingmenn - Sjálfstæðisflokkur. Endurnýjun

Þingmenn	Kosningar	Endurkjörnir		Nýir		Ekki í framboði	Féllu
60-24	1959	16	80%	7	29%	1	2
60-24	1963	19	79%	5	21%	5	
60-23	1867	17	71%	6	26%	7	
60-22	1971	13	57%	9	41%	9	1
60-25	1974	19	86%	6	24%	3	
60-20	1978	16	64%	4	20%	5	4
60-21	1979	16	80%	6	27%	3	2
60-23	1983	17	85%	7	26%	3	2
63-18	1987	16	70%	2	11%	4	3
63-26	1991	11	61%	15	58%	6	1
Meðaltal		16	73%	6,7	28%	4,6	1.5

Skýringar: Endurkjörnir % af þingflokknum á kjörtímabili á undan; nýir % af þingflokknum eftir kosningar (núverandi þingflokkur).

Mikil fylgisaukning (1974) eða fylgistap (1978, 1987) leiða að vísu til mikilla breytinga á þingliðinu, en fylgissveiflur eru ekki forsenda fyrir mikilli endurnýjun (sbr. 1971). Ástæðan er einföld, eins og ég hef áður undirstrikað. Flokkarnir stilla upp frambjóðendum og ákvarðanir flokks um framboð skipta miklu máli fyrir endurnýjun viðkomandi þingflokks, jafnvel meir en fylgisbreytingar.

Tafla 1.18. Fylgi og þingsæti fjórflokkanna 1959-1991

Kosningar	Sfl.		Ffl.		Ab.		Afl.		Samtals	
	%	sæti	%	sæti	%	sæti	%	sæti	%	sæti
1959	39,7	24	25,7	17	16,0	10	15,2	9	96,6	60
1969	41,4	24	28,2	19	16,0	9	14,2	8	99,8	60
1967	37,5	23	28,1	18	17,6	10	15,7	9	98,9	60
1971	36,2	22	25,3	17	17,1	10	10,5	6	89,1	55
1974	42,7	25	24,9	17	18,3	11	9,1	5	95,0	58
1978	32,7	20	16,9	12	22,8	14	22,0	14	94,5	60
1979	35,4	21	24,9	17	19,7	11	17,5	10	97,5	59
1983	38,7	23	18,5	14	17,3	10	11,7	6	86,2	53
1987	27,2	18	18,9	13	13,4	8	15,2	10	74,7	49
1991	38,6	26	18,9	13	14,4	9	15,5	10	87,4	58

1959. Aðeins einn þingmaður var ekki í framboði á ný, Björn Ólafsson (f. 1895). Á Vestfjörðum féllu tveir þingmenn, þeir Sigurður

Bjarnason (f. 1915) og Þorvaldur Garðar Kristjánsson (f. 1919). Báðir voru kjörnir á þing fyrir Ísafjarðarsýslur í sumarkosningum 1959, Sigurður fyrir Norðursýsluna og Þorvaldur fyrir Vestursýsluna. Fyrir ofan þá á lista voru Gísli Jónsson og Kjartan J. Jóhannsson. Sjálfstæðisflokkurinn hlaut fjóra þingmenn í Vestfjarðakjördæmi sumarið 1959, en einungis tvo um haustið.

Nýir þingmenn Sjálfstæðisflokksins voru sjö, sex karlar og ein kona: Alfreð Gíslason (f. 1905), Auður Auðuns (f. 1911), Birgir Kjaran (f. 1916), Bjartmar Guðmundsson (f. 1900), Jónas Pétursson (f. 1910), Ólafur Björnsson (f. 1912) og Pétur Sigurðsson (f. 1928).

1963. Á Vestfjörðum voru Gísli Jónsson (f. 1889) og Kjartan J. Jóhannsson (f. 1907) ekki í framboði. Kjördæmisráðið stillti upp nýjum mönnum í þeirra stað. Þrír aðrir þingmenn flokksins voru ekki í framboði, þeir Alfreð Gíslason (f. 1905), Birgir Kjaran (f. 1916) og Ragnhildur Helgadóttir (f. 1930). Alfreð var árið 1962 skipaður aftur í fyrra starf, bæjarfógetaembættið í Keflavík.¹¹

Nýir þingmenn flokksins voru Davíð Ólafsson (f. 1916), Matthías Bjarnason (f. 1921), Sigurður Bjarnason, Sverrir Júlíusson (f. 1912) og Þorvaldur Garðar Kristjánsson. Allir fimm voru annað hvort fyrrverandi þingmenn (Sigurður, Þorvaldur) eða varaþingmenn (Davíð, Matthías, Sverrir). Matthías var yngstur hinna nýju þingmanna flokksins, ríflega fertugur.

1967. Ólafur Thors (f. 1892) lést árið 1964 og Sigurður Óli Ólafsson (f. 1896) og Sigurður Ágústsson (f. 1897) hættu vegna aldurs. Þrjú þingmanna flokksins voru skipaðir í stöður hjá hinu opinbera: Gunnar Thoroddsen sendiherra 1965, Einar Ingimundarson sýslumaður í Gullbringu- og Kjósarsýslu 1966 (ég mun ræða þá embættisveitingu í kafla III) og Davíð Ólafsson seðlabankastjóri 1967. Þorvaldur Garðar Kristjánsson bar skarðan hlut frá borði í baráttunni við Matthías Bjarnason og Sigurð Bjarnason um tvö efstu sæti listans á Vestfjörðum og tók ekki sæti á listanum. Nýliðar í flokknum voru sex: Birgir Kjaran, Friðjón Þórðarson (f. 1923), Pálmi Jónsson (f. 1929), Pétur

¹¹ Formaður kjörnefndar sagði, þegar listinn í Reykjavík var samþykktur í Fulltrúaráðinu, að Birgir og Ragnhildur hefðu „eindregið færzt undan að vera í kjöri fyrir flokkinn að þessu sinni“. (Mogunblaðið 4. apríl 1963).

Nýleg ummæli Ragnhildar benda til að hún hafi bæði 1963 og 1983 hætt í framboði að eigin frumkvæði, sbr. Styrmir Guðlaugsson (1991). Ragnhildur skipaði 1963 næstneðsta sæti listans í Reykjavík en Birgir var í hinu neðsta.

Benediktsson (f. 1906), Steinþór Gestsson (f. 1913) og Sveinn Guðmundsson (f. 1912).

Birgir og Friðjón höfðu áður setið á þingi sem aðalmenn og þeir Steinþór og Sveinn sem varamenn. Faðir Pálma, Jón Pálmason, var þingmaður um áratuga skeið. Pétur var bróðir Bjarna forsætisráðherra Benediktssonar. Einn nýr þingmaður, Pálmi, var undir fertugu, en Pétur, hinn elsti, var rúmlega sextugur.

1971. Níu þingmenn flokksins voru ekki í framboði. Bræðurnir Bjarni og Pétur dóu með stuttu millibili. Pétur árið 1969 og Bjarni 1970. Sigurður Bjarnason var skipaður sendiherra 1970 og Sverrir Júlíusson framkvæmdastjóri Fiskveiðasjóðs Íslands 1971. Jónas G. Rafnar, bankastjóri Útvegsbankans, hætti þingmennsku. Bjartmar Guðmundsson var rúmlega sjötugur (f. 1900) og Sverrir Þ. Guðmundsson tæplega sextugur (f. 1912) og má líta svo á að þeir hafi hætt vegna aldurs. Jónas Pétursson tapaði í prófkjöri á Austurlandi og skipaði neðsta sæti framboðslistans. Ólafur Björnsson fékk slæma útkomu í prófkjörinu í Reykjavík og var ekki á framboðslistanum.

Í fyrsta sinn síðan 1959 féll þingmaður flokksins í þingkosningum. Birgir Kjaran skipaði 8. sæti listans í Reykjavík og náði ekki kjöri. Birgir skipaði 4. sætið 1967, en hafnaði í 8. sæti í prófkjöri fyrir kosningarnar 1971.

Í tuttugu og tveggja manna þingflokki Sjálfstæðisflokksins voru níu nýliðar: Ellert B. Schram (f. 1939), Geir Hallgrímsson (f. 1925), Gunnar Thoroddsen (f. 1910), Lárus Jónsson (f. 1933), Oddur Ólafsson (f. 1909), Ólafur G. Einarsson (f. 1932), Ragnhildur Helgadóttir (f. 1930), Sverrir Hermannsson (f. 1930) og Þorvaldur Garðar Kristjánsson (f. 1919).

Gunnar, Ragnhildur og Þorvaldur höfðu áður setið þing sem aðalmenn, en Geir og Sverrir sem varamenn. Þrír hinna nýju þingmanna flokksins voru undir fertugu og tveir rétt um fertugt. Þingflokkurinn yngdist því talsvert upp en kjörtímabilið á undan var aðeins einn hinna nýju þingmanna flokksins undir fertugu. Eftir kosningarnar 1967 var einn endurkjörinna þingmanna flokksins undir fertugu, Matthías Á. Matthiesen, sem felldi Emil Jónsson, formann Alþýðuflokksins, í samarkosningum 1959.

Á kjörtímabilinu 1963-67 var Matthías Á. Matthiesen yngstur þingmanna flokksins, en annar þingmaður hans, Pétur Sigurðsson, var undir fertugu í upphafi kjörtímabilsins. Þeir Matthías og Pétur voru

ásamt Ragnhildi Helgadóttur yngstu þingmenn flokksins eftir kosningarnar 1959. Ellert B. Schram, einn hinna nýju þingmanna flokksins 1971, var yngsti einstaklingurinn sem Sjálfstæðisflokkurinn hafði kjörið til þingsetu frá 1959.

Ég hef rakið aldur og fyrri þingsetu nýrra þingmanna Sjálfstæðisflokksins í nokkuð löngu máli, fyrst og fremst til að sýna umskiptin í endurnýjun þingliðsins í kosningunum 1971 miðað við kosningarnar 1963 og 1967. „Öldrun“ þingliðsins eftir kjördæmabreytinguna 1959 var veigamikill þáttur í umræðum um „flokksræði“ innan og utan Sjálfstæðisflokksins á árunum 1967-71, eins og ég vík síðar að í ritinu.

1974. Magnús Jónsson (f. 1919) lét af þingmennsku vegna heilsu-
brests en gegndi áfram starfi bankastjóra Búnaðarbankans. Auður
Auðuns (f. 1911) og Gunnar Gíslason (f. 1914) hættu vegna aldurs en
Gunnar starfaði áfram sem sóknarprestur.

Nýir þingmenn flokksins voru sex: Albert Guðmundsson (f. 1923),
Axel Jónsson (f. 1922), Eyjólfur K. Jónsson (f. 1928), Guðmundur H.
Garðarsson (f. 1928), Jón G. Sólmes (f. 1910) og Sigurlaug Bjarna-
dóttir (f. 1926). Fjórir hinna nýju þingmanna höfðu verið varaþing-
menn (Axel, Eyjólfur, Guðmundur, Jón) en hin tvö höfðu verið
borgarfulltrúar í Reykjavík. Yngstir nýliðanna voru þeir Eyjólfur og
Guðmundur og meðalaldur nýliðanna var ríflega 50 ár.

1978. Jón Árnason (f. 1909) lést árið 1977, Guðlaugur Gíslason (f.
1908) og Ingólfur Jónsson (f. 1909) hættu vegna aldurs, en Jóhann
Hafstein (f. 1915) sökum heilsu-
brests. Axel Jónsson (f. 1922) var í
neðsta sæti á Reykjanesi en hann skipaði 4. sætið 1974 (flokkurinn
tapaði þingsæti á Reykjanesi 1978, fékk þrjá þingmenn. Axel gegndi
áfram störfum bæjarfulltrúa flokksins í Kópavogi).

Nýir þingmenn voru fjórir: Eggert Haukdal (f. 1933), Friðrik
Sophusson (f. 1943) Guðmundur Karlsson (f. 1936) og Jósef H.
Þorgeirsson (f. 1936).

1979. Oddur Ólafsson (f. 1909) hætti þingmennsku vegna aldurs og
tveir þingmenn Sjálfstæðisflokksins, Eggert Haukdal og Jón G.
Sólmes, voru í framboði á öðrum listum vegna átaka innan flokksins.
Tveir þingmenn féllu í kosningunum, þeir Ellert B. Schram sem var í
8. sæti lista flokksins í Reykjavík en hafði verið í 4. sæti 1974, og
Ragnhildur Helgadóttir, sem skipaði 7. sæti listans í Reykjavík en
hafði skipað það 3. fyrir kosningarnar 1974.

Nýir þingmenn flokksins voru sex: Birgir Ísleifur Gunnarsson (f. 1936), Egill Jónsson (f. 1930), Halldór Blöndal (f. 1938), Pétur Sigurðsson (f. 1928), Salóme Þorkelsdóttir (f. 1927), og Steinþór Gestsson (f. 1913). Í öllum tilfellum var um „innri“ endurnýjun að ræða; tveir nýliðanna höfðu gegnt þingmennsku áður, Pétur og Steinþór, önnur þrjú höfðu verið varapingmenn, þau Egill, Halldór og Salóme, og Birgir hafði gegnt stöðu borgarstjóra í Reykjavík, þar til flokkurinn tapaði meirihlutanum 1978.

1983. Gunnar Thoroddsen (f. 1910) og Steinþór Gestsson (f. 1913) létu báðir af þingmennsku vegna aldurs. Jósef H. Þorgeirsson dró sig í hlé vegna innanflokksátaka. Hann var andvígur stjórn Gunnars Thoroddsens, en efsti maður á lista flokksins á Vesturlandi var ráðherra í þeirri stjórn, Friðjón Þórðarson. Tveir fyrrum þingmenn féllu í prófkjörum, þeir Geir Hallgrímsson sem skipað hafði efsta sæti flokksins í Reykjavík 1979 en nú það sjöunda, og Guðmundur Karlsson skipaði nú 5. sæti listans á Suðurlandi en hafði skipað 2. sætið.

Nýliðar í þingflokknum voru sjö: Árni Johnsen (f. 1944), Eggert Haukdal (f. 1933), Ellert B. Schram (f. 1939), Gunnar G. Schram (f. 1931), Ragnhildur Helgadóttir (f. 1931), Valdimar Indriðason (f. 1925) og Þorsteinn Pálsson (f. 1947).

1987. Albert Guðmundsson (f. 1923) var ekki í framboði fyrir Sjálfstæðisflokkinn í kjölfar ásakana á hendur honum um skattsvik. Albert stofnaði nýjan flokk, Borgaraflokkinn, sem bauð fram í öllum kjördæmum. Hann var kjörinn á þing ásamt sex öðrum frambjóðendum flokksins, sem nær allir höfðu áður gegnt trúnaðarstörfum fyrir Sjálfstæðisflokkinn. Ellert B. Schram (f. 1939) var ekki heldur í framboði vegna innanflokksátaka, en hann hafði sagt sig úr þingflokknum á kjörtímabilinu 1983-87. Pétur Sigurðsson (f. 1928) náði ekki öruggu sæti í prófkjöri 1983, óttaðist að úrslit prófkjörsins fyrir kosningarnar 1987 færu á sama veg og var ekki í framboði en gegndi áfram starfi sínu sem framkvæmdastjóri Dvalarheimilis aldraðra sjómanna (DAS).¹² Lárus Jónsson (f. 1933) var ráðinn bankastjóri Útvegsbankans og hætti þingmennsku 1984. Valdimar Indriðason féll á Vestur-

¹² Pétur sagði í viðtali m.a.: „Okkur, þessum vesalingum“ úr verkalýðshreyfingunni hefur vegnað frekar illa í prófkjöri innan Sjálfstæðisflokksins. Kostnaðurinn hefur mikið að segja því að félagar verkalýðshreyfingarinnar hafa ekki ráð á þessu. Þeir hafa enga sjóði að ganga í til að reka kostnaðarsama prófkjörsbaráttu. Hins vegar hafa ýmis fyrirtæki sem standa straum af kostnaði annarra frambjóðenda miklu betri tækifæri til þess.“ Ómar Friðriksson (1987), bls. 19.

landi; Gunnar G. Schram og Árni Johnsen færðust niður á lista í prófkjöri og náðu ekki kjöri í þingkosningunum.

Nýir þingmenn voru einungis tveir, þeir Geir H. Haarde (f. 1951) og Guðmundur H. Garðarsson (f. 1928). Guðmundur hafði setið á þingi kjörtímabilið 1974-1978.

1991. Friðjón Þórðarson (f. 1923), Matthías Á. Matthiesen (f. 1931) og Ragnhildur Helgadóttir (f. 1930) voru ekki í framboði sökum aldurs. (Eftirlaunakerfi þingmanna gerir þeim auðveldara að hætta á tiltölulega ungum aldri; þannig höfðu bæði Ragnhildur og Matthías öðlast rétt til eftirlauna við 60 ára aldur vegna langrar þingsetu.) Birgir Ísleifur Gunnarsson varð bankastjóri við Seðlabankann og Sverrir Hermannsson við Landsbankann og hættu báðir þingmennsku. Þorvaldur Garðar Kristjánsson hafnaði í 5. sæti í prófkjöri flokksins á Vestfjörðum, hinu fyrsta sem haldið hafði verið þar frá árinu 1971 og tók ekki sæti á listanum. Guðmundur H. Garðarsson hlaut 12. sæti í prófkjöri flokksins í Reykjavík en færðist í 11. sætið við brotthvarf Birgis Ísleifs en það dugði ekki til kjörs. Kjörnefnd Sjálfstæðisflokksins gerði tillögu um Jón Ásbergsson í 11. sæti framboðslistans og Guðmund í það 12. en á fundi fulltrúaráðsins dró Jón sig til baka eftir harða gagnrýni á vinnubrögð og tillögu kjörnefndar.¹³ Sterkar hefðir virðast hafa myndast um að niðurstöðum prófkjara flokksins skuli ekki breytt.

Nýir þingmenn flokksins voru 15: Árni R. Arnason (f. 1941), Árni Johnsen (f. 1944), Árni Matthiesen (f. 1959), Björn Bjarnason (f. 1944), Davíð Oddsson (f. 1948), Einar K. Guðfinnsson (f. 1955), Guðjón Guðmundsson (f. 1942), Guðmundur Hallvarðsson (f. 1942), Ingi Björn Albertsson (f. 1952), Lára Margrét Ragnarsdóttir (f. 1947), Sigríður A. Þórðardóttir (f. 1946), Sólveig Pétursdóttir (f. 1952), Sturla Böðvarsson (f. 1945), Vilhjálmur Egilsson (f. 1952) og Tómas Ingi Olrich (f. 1943).

Meirihluti þingflokksins eða 15 af 26 voru nýliðar og höfðu aðeins tveir þeirra áður verið kjörnir á þing, Árni Johnsen 1983-87 og Ingi Björn Albertsson fyrir Borgaraflokkinn 1987-91. Sex af nýliðunum höfðu verið varamenn eða mjög ofarlega á listum Sjálfstæðisflokksins, þau Sólveig, Sigríður, Sturla, Einar, Tómas Ingi og Vilhjálmur.

¹³ Sbr. Morgunblaðið 30. janúar 1991.

Endurnýjun: Niðurstaða

Endurnýjun hefur verið nokkuð stöðug og jöfn hjá Sjálfstæðisflokknum en mjög mismunandi er eftir tímabilum með hvaða hætti endurnýjun þingmanna ber að. Á tímabilinu 1959-1974 varð endurnýjun fyrst og fremst á framboðsstiginu og vekur þar einkum athygli markviss endurnýjun á viðreisnarárunum. Þá fara saman vilji og möguleikar flokksins til stöðugar endurnýjunar í þingflokknum. Viljinn kemur t.d. glögglega fram í aðdraganda kosninganna 1971, þegar 9 af 23 þingmönnum voru ekki í framboði. Prófkjörin skipta þarna nokkru máli - þingmenn voru hræddir við að falla, en möguleikinn til endurnýjunar var einnig mikilvægur þáttur. Á viðreisnarárunum gat Sjálfstæðisflokkurinn útvegað þingmönnum opinber embætti og þannig auðveldað þeim að víkja úr þingsætum. Á tímabilinu 1959-71 voru 7 þingmenn flokksins ráðnir í opinberar stöður og hættu á þingi í kjölfar þess: Alfreð Gíslason bæjarfógeti, Einar Ingimundarson sýslumaður, Gunnar Thoroddsen sendiherra, Davíð Ólafsson bankastjóri, Jónas G. Rafnar bankastjóri, Sigurður Bjarnason sendiherra og Sverrir Júlíusson framkvæmdastjóri Fiskveiðasjóðs Íslands.

Á fjórtán ára tímabili 1971-84 lét enginn þingmaður af þingmennsku eftir ráðningu í opinbera stöðu. Magnús Jónsson, fjármálaráðherra 1967-71 tók að vísu aftur við bankastjórastöðu í Búnaðarbankanum árið 1971 en gegndi áfram þingmennsku til 1974 er hann lét af þeim starfa sökum heilsubreysts. Síðustu sjö ár, eða frá 1984-1991, hafa þrír þingmenn látið af þingmennsku eftir ráðningu í bankastjórastöður, þeir Lárus Jónsson, Sverrir Hermannsson og Birgir Ísleifur Gunnarsson. Í öllum tilvikum gerði Sjálfstæðisflokkurinn tilkall til embættanna samkvæmt „heiðursmannasamkomulagi“ Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Alþýðuflokks við skiptingu bankastjóraembættanna. Lárus tók við af Jónasi G. Rafnar í Útvegsbankanum, Sverrir af Jónasi Haralz í Landsbankanum og Birgir Ísleifur af Geir Hallgrímssyni í Seðlabankanum.

Hin síðustu ár virðist því sem aftur hafi opnast möguleikar á ráðningu þingmanna til starfa hjá hinu opinbera, og hlýtur það að auðvelda einhverjum þingmönnum að hætta á þingi. Seta í ríkisstjórn virðist þarna ekki skipta öllu máli. Lárus og Sverrir voru ráðnir bankastjórar með stuðningi bankaráðsmanna úr öllum flokkum, og Birgir

var skipaður af Jóni Sigurðssyni, ráðherra Alþýðuflokks, en Sjálfstæðisflokkurinn var þá utan stjórnar.

Í töflu 1.19. eru greindar ástæður þess að þingmenn eru ekki í framboði.

Tafla 1.19. Sjálfstæðisflokkur 1959-1991. Ekki í framboði - ástæður

Kosningar:	Aldur, veikindi, andlát	Háttsett, opinb. embætti	Innanflokks-átök	Aðrar ástæður	Samtals
1959	1				1
1963		1	2	2	5
1967	3	3	1		7
1971	4	3	2		9
1974	2	1			3
1978	5				5
1979	1		2		3
1983	2		1		3
1987		1	2	1	4
1991	3	2	1		6
Samtals	21	11	11	3	46

Þar kemur fram hversu margir þingmenn hættu vegna innanflokksátaka. Fyrir kosningarnar 1971 var þarna einungis um þrjú þingmenn að ræða og allir voru þeir úr Vestfjarðakjördæmi (Gísli Jónsson, Kjartan Jóhannsson og Þorvaldur Garðar Kristjánsson). Frá og með 1971 eru þessir þingmenn orðnir átta: Ólafur Björnsson, Jónas Pétursson, Eggert Haukdal, Jón G. Sólnes, Jósef Þorgeirsson, Ellert B. Schram, Albert Guðmundsson og Þorvaldur Garðar Kristjánsson (við þessa upptalningu má raunar bæta Sigurlaugu Bjarnadóttur, sem var efst á T-listanum, framboði sjálfstæðra í Vestfjarðakjördæmi 1983; hún var þingkona Sjálfstæðisflokksins 1974-78 og varaðingkona 1978-83).

Fyrir árið 1971 þekktist ekki innan Sjálfstæðisflokksins að þingmenn féllu í þingkosningum sökum þess að þeir skipuðu sæti neðar á framboðslistanum en í fyrri þingkosningum. Frá og með þingkosningunum 1971 hafa hins vegar níu þingmenn flokksins hlotið slík örlög: Birgir Kjaran, Pétur Sigurðsson, Ragnhildur Helgadóttir, Ellert B. Schram, Geir Hallgrímsson, Guðmundur Karlsson, Árni Johnsen, Gunnar G. Schram og Guðmundur H. Garðarsson. Langflestir (6) voru

í framboði í Reykjavíkurborgardæmi, tveir á Suðurlandi og einn á Reykjanesi.

Þarna birtist sama mynstur og áður; þingkosningarnar 1971 marka þáttaskil í endurnýjun þingmanna í Sjálfstæðisflokknum.

Bakgrunnur og starfsferill

1959. Sjálfstæðisflokkurinn hlaut 24 þingmenn í þingkosningunum 1959. Tíu þeirra voru lögfræðingar að mennt. Í þingliði annarra flokka voru samtals 36 þingmenn, þar af sjö lögfræðingar. Hátt hlutfall lögfræðinga í þingflokknum hefur löngum verið séreinkenni Sjálfstæðisflokksins og arfleifð hans frá þeim stjórn málaöflum sem mynduðu flokkinn árið 1929.

Áberandi er hversu margir útgerðarmenn og framkvæmdastjórar (6) eru í þingliði flokksins, en einnig var þar að finna flokksstarfsmenn (2), bændur (2), bæjarstjóra (2), sýslumenn (2) og háskólakennara (2). Nær undantekningarlaust gegndu þingmenn störfum sínum samhliða þingmennsku; helmingur þingflokksins var að störfum hjá hinu opinbera en átta þingmenn störfuðu á einkavettvangi, þar af fjórir að eigin atvinnurekstri. Fjórir ráðherrar flokksins eru ekki taldir þarna með. Ólafur Thors hafði verið útgerðarmaður; Bjarni Benediktsson laga- prófessor, borgarstjóri og ritstjóri Morgunblaðsins, Gunnar Thorodd- sen átti svipaðan feril að baki og Bjarni við Háskólann og í borgar- stjórn; Ingólfur Jónsson var áður kaupfélagsstjóri.

Ferill nýliðanna sjö í þingflokknum var ekki frábrugðinn ferli annarra þingmanna flokksins, nema í hópi nýliðanna voru bændurnir tveir.

Fimmtán þingmanna flokksins höfðu setið í sveitarstjórn og átta þeirra gegndu þeim starfa samhliða þingmennskunni. Átta af 14 háskólamönnum höfðu setið eða sátu í sveitarstjórnnum en sjö af tíu þing- mönnum án háskólaprófs.

Með nokkurri einföldun má segja að flokkur Sjálfstæðisflokksins hafi verið bandalag tveggja hópa: háskólamanna sem einkum voru opinberir starfsmenn og manna úr atvinnulífinu. Þetta bandalag var innsiglað með táknrænum hætti í vali á forystumönnum og ráðherrum flokksins: tveir voru úr atvinnulífinu (Ólafur Thors og Ingólfur Jónsson) og tveir háskólamenn (Bjarni Benediktsson og Gunnar Thorodd- sen).

1963. Nokkrar breytingar verða hér á störfum þingmanna bæði fyrir og eftir þingmennsku. Bændum fjölgar úr tveimur í fjóra en útgerðarmönnum fækkar úr þremur í einn. Þingmönnum sem starfa hjá hinu opinbera fækkar enn og verða nú fimm í stað tíu kjörtímabilið 1959-63. Fjöldi þeirra þingmanna sem gegna opinberu starfi samhliða þingmennskunni helst hinn sami. Sjö af tólf háskólamönnum hafa setið í sveitarstjórnnum og hið sama gildir um sjö af ellefu þingmönnum án háskólaprófs.

1971. Þingmönnum undir fertugu fjölgar; bændum fækkar úr fjórum í tvo og sömuleiðis atvinnurekendum, og framkvæmdastjórnnum fækkar einnig. Þingmönnum sem stundað höfðu launavinnu fyrir þingmennsku fjölgar í staðinn og háskólamönnum fjölgar einnig nokkuð. Athyglisverð breyting verður á tengslum háskólamenntunar og setu í sveitarstjórnnum: af 15 háskólamönnum höfðu sjö setið í sveitarstjórnnum, en hið sama gildi um fimm af sjö þingmönnum án háskólaprófs. Þarna virðast koma fram tvenns konar frambrautir: annars vegar er seta í sveitarstjórn undanfari þingmennsku hjá fólki án háskólaprófs, en háskólamenn gista síður sveitarstjórnir á leið sinni til þingsetu. Nýir þingmenn flokksins eru níu, allt háskólafólk, og fimm höfðu ekki setið í sveitarstjórn (Ellert B. Schram, Oddur Ólafsson, Ragnhildur Helgadóttir, Sverrir Hermannsson og Þorvaldur Garðar Kristjánsson).

1974. Nokkrar breytingar verða hér á skólagöngu þingmanna. Tala háskólamanna helst óbreytt (15) en þeim fjölgar sem ekki hafa stúdentspróf. Þingmenn flokksins eru 25, fjölgaði um þrjá. Frambrautirnar tvær, sem áður var getið um, verða nokkru skýrari: af 15 háskólamönnum höfðu sex setið í sveitarstjórn en átta af tíu þingmönnum eru án háskólaprófs.

Hér virðist einnig aðferðin við val á frambjóðendum hafa áhrif á það hverjir völdust í efstu sæti framboðslista flokksins. Ég mun fjalla nánar um þessi tengsl síðar, en bent skal á hér, að árið 1974 beitti flokkurinn hefðbundinni aðferð við uppstillingu á framboðslista, engin prófkjör voru haldin. Af sex nýjum þingmönnum flokksins höfðu fjórir verið varþingmenn, og einn þingmanna var systir fyrrverandi þingmanns flokksins (Sigurlaug systir Sigurðar Bjarnasonar). Mynstrið minnir mjög á tímabilið fyrir 1971.

1978. Þingmönnum flokksins fækkaði um fimm, úr 25 í 20, og varð fækkunin nær öll í hópi þeirra sem ekki höfðu stúdentspróf. Einungis

tveir þingmanna flokksins unnu hjá hinu opinbera samhliða þingmennsku. Þeir Jón G. Sólnes, bankastjóri Landsbankans á Akureyri, og Sverrir Hermannsson, forstjóri Framkvæmdastofnunar ríkisins. Á einungis 20 ára tímabili hefur átt sér stað mikil breyting frá því að helmingur þingflokksins gegndi jafnframt öðrum opinberum störfum. En á sama tíma fækkar ekki þeim þingmönnum sem gegna starfi á einkavettvangi samhliða þingmennsku. Sveitarstjórnarmönnum í þingflokknum fækkar, og einungis þrír þingmenn sátu jafnframt í sveitarstjórn (Albert Guðmundsson, Jósef Þorgeirsson og Eggert Haukdal). Af tólf háskólamönnum höfðu einungis fjórir setið í sveitarstjórn, en meðal annarra þingmanna flokksins voru sveitarstjórnarmenn sex. Flokkurinn hlaut sex þingmenn í Reykjavík og eldri þingmennirnir þrír höfðu allir setið í borgarstjórn (Gunnar, Geir og Albert, sem sat í borgarstjórn samhliða þingmennskunni). Nýju þingmennirnir þrír höfðu hins vegar ekki setið í borgarstjórn (Ragnhildur Helgadóttir, Ellert B. Schram, Friðrik Sophusson).

Fyrir marga þingmenn, og þó einkum háskólamenn, var seta í sveitarstjórn ekki lengur nauðsynlegur áfangi á leið til þingmennsku. Persónuleg tengsl milli þingflokks og sveitarstjórna fóru því minnkandi, sem og tengsl milli þingmanna og opinberra starfa.

1979. Sjálfstæðisflokkurinn bætti við sig einum þingmanni í þessum kosningum og hafði nú 21 þingmann, þingmönnum án stúdentsprófs fjölgaði úr sex í átta. Einn þingmanna gegndi öðru opinberu starfi samhliða þingmennskunni, en þeim sem unnu á einkavettvangi fjölgaði úr sjö í átta. Þrír þingmenn ráku eigin fyrirtæki (Albert, Jósef og Guðmundur Karlsson).

Sveitarstjórnarmönnum fjölgaði úr tíu í tólf og fimm sátu í sveitarstjórnnum ásamt því að gegna þingmennsku í stað þriggja kjörtímabilið 1978-79. Að þessu leyti gekk þróunin til baka kjörtímabilið 1979-83.

1983. Þingmönnum Sjálfstæðisflokksins fjölgaði um tvo og urðu nú 23. Athyglisvert er, að einir tíu þingmenn höfðu annað hvort verið framkvæmdastjórnar eða starfað við fjölmiðla. Fáir þingmanna stunduðu atvinnu utan þings, aðeins einn hjá hinu opinbera (háskólakennari) en fimm á einkavettvangi. Enginn stundaði eigin atvinnurekstur. Langflestir þingmanna störfuðu eingöngu að stjórnámálum, og hið sama gildi um ráðherra flokksins.

Aðeins einn hinna sex nýju þingmanna flokksins hafði setið í sveitarstjórn, en sveitarstjórnarmönnum fækkaði úr 13 í tíu. Í lok kjör-

tímabilsins sat einn þingmaður í sveitarstjórn (Eggert Haukdal), þrír af 13 háskólamönnum höfðu setið í sveitarstjórn (Birgir Ísleifur, Ólafur G. Einarsson og Lárus Jónsson) en sjö af þingmönnum tíu sem ekki höfðu háskólapróf. Aðeins þrír þingmenn höfðu hvorki háskólapróf né höfðu setið í sveitarstjórn, þeir Árni Johnsen, Halldór Blöndal og Pétur Sigurðsson. (Halldór var í háskólanámi en lauk ekki prófi og Árni hafði Kennaraskólapróf. Báðir höfðu unnið við kennslu og blaðamennsku.)

1987. Flokkurinn tapaði miklu fylgi og hlaut aðeins 18 þingmenn. Háskólamenn voru tólf og einungis tveir þeirra voru sveitarstjórnarmenn. Fimm af sex þingmönnum flokksins sem ekki höfðu háskólapróf höfðu hins vegar setið í sveitarstjórn. Örfáir þingmenn voru í störfum utan þings; enginn hjá hinu opinbera en þrír á einkavettvangi (tveir bændur og málflutningsmaður).

1991. Sjálfstæðisflokkur hlaut 26 þingmenn; 15 höfðu háskólapróf; sveitarstjórnarmenn meðal háskólamanna voru fjórir, þar af þrír bæjarstjórar (Davíð Oddsson, Ólafur G. Einarsson, Sturla Böðvarsson; meðal annarra þingmanna voru sveitarstjórnarmenn sjö). Enn er skýr munur á háskólaþingmönnum og öðrum varðandi setu í sveitarstjórn um en ekki jafn afgerandi og 1987-91.

Davíð Oddsson fór að nokkru leyti hefðbundna leið til formennsku: Borgarfulltrúi - borgarstjóri - varaformaður - formaður. Að öðru leyti er frami Davíðs óhefðbundinn: Hann var kjörinn formaður án þess að vera kjörinn þingmaður - hafði samt áður orðið efstur í prófkjöri í Reykjavík - og felldi fráfarandi formann í kosningu á landsfundi.

Lögfræðingum hélt áfram að fækka í þingliði Sjálfstæðisflokksins, urðu sjö í stað níu; þingmönnum með önnur háskólapróf fjölgaði hins vegar mjög, úr þrem í átta. (Í heild hefur lögfræðingum á þingi fækkað mjög; eftir kosningar 1991 er einungis ein lögfræðingur þingmaður fyrir aðra flokka en Sjálfstæðisflokkinn; slíkir þingmenn eru samtals 37 að tölu.)

Þingflokkur Sjálfstæðisflokksins eftir kosningarnar 1971 var hinn fyrsti þar sem glögglega kemur fram að háskólamenntun og seta í sveitarstjórn fór ekki lengur saman eins og áður hafði verið. Þessarar tilhneigingar hefur gætt í æ ríkari mæli undanfarna tvo áratugi. Ein meginástæðan eru prófkjörin, sem eru í eðli sínu persónukjör. Frambjóðandi vinnur ekki prófkjör nema byggja upp persónulegt fylgi. Frambjóðendur geta notað mismunandi aðferðir við að skapa sér

fylgisgrundvöll og framabrautirnar verða ólíkar sökum þess að aðferðirnar við fylgisleit eru ekki hinar sömu. Sumir frambjóðendur vekja á sér athygli fyrst og fremst með öðrum hætti en stjórn málaafskiptum, þar á meðal flokksstarfi. Þeir ná gjarnan til almennings í gegnum fjölmiðla. Störf háskólamanna, sem stundum eru frétt næm, eru vel til þess fallin að þessari aðferð sér beitt. Önnur aðferð við að skapa persónufylgi felst í beinum stjórn málaafskiptum með þátttöku í sveitarstjórnarmálum, sem síðan verður stökkpallur að þingmennsku.

I.3. Framsóknarflokkur

Framboðsaðferðir

Nokkrir þingmenn stofnuðu Framsóknarflokkinn árið 1916. Fyrstu áratuginna var formlegt skipulag flokksins heldur lítið og flokksfélög yfirleitt ekki til. Flokkurinn var miklu fremur bandalag sjálfstæðra þingmanna en skipulögð samtök. Framboðsmál voru að mestu leyti í höndum heimamanna. Þingmenn og aðrir frambjóðendur voru þar í lykilhlutverkum.¹⁴

Við landskjör, þegar allt landið var eitt kjördæmi, var framboðsundirbúningur í höndum flokksstofnana, en ekki einstakra frambjóðenda. Við undirbúning framboða flokksins í landskjöri 1922 og aftur 1926 voru sendir út atkvæðaseðlar til stuðningsmanna flokksins. Árið 1926 bárust flokknum 1600 seðlar en í kosningunum fékk flokkurinn 3481 atkvæði.

Um og eftir 1930 voru átök mikil í Framsóknarflokknum, bæði um menn og málefni. Deilur um skipulag flokksins komu þar einnig við sögu. Einn helsti valdamaður flokksins, Jónas Jónsson frá Hriflu, og stuðningsmenn hans aðhylltust flokksskipulag, sem í meginatriðum

¹⁴ Gunnar Helgi Kristinsson (1991) fjallar um starfshætti Framsóknarflokksins. Guðjón Friðriksson (1991) segir frá Landskjöri 1922, einkum bls. 176-178, og Þórarinn Þórarinsson (1966) frá Landskjöri 1926, bls. 115. Vilhjálmur Hjálmarsson (1983) vísar til prófkosningar í S-Múlasýslu 1933, bls. 85-86. Halldór Kristjánsson (1984) er heimild um prófkjör í Árnessýslu 1934 og 1956, bls. 134 og 136-137; tilvísunin er frá bls. 134. Þórarinn Þórarinsson (1986) nefnir skoðanakönnun í Reykjavík 1954, bls. 246. Umfjöllun um framboðsmál í S-Þingeyjarsýslu 1946 er að finna í Guðjón Friðriksson (1993), einkum bls. 265-277. „Reglur um prófkjör Framsóknarfélaga“ í 15 greinum voru samþykktar samhljóða af miðstjórn flokksins 1945 og skráðar í fundargerðabók miðstjórnarinnar, sem varðveitt er á skrifstofu flokksins í Reykjavík.

var skipulag fjöldaflökks, en andstæðingar þeirra vildu halda sjálfstæði einstakra þingmanna; í þeirra augum var umboð þingmanna staðbundið og persónulegt fremur en að það ætti að koma frá flokksnum á landsvísu.

Jónasarmurinn hafði forgöngu um nýtt skipulag fyrir Framsóknarflokkinn þar sem m.a. var gert ráð fyrir „prófkosningu“ til að ákveða frambjóðendur. Prófkosning skyldi fara fram þar sem flokksmenn óskuðu efir henni. Jónasarmenn hugðust með þessum hætti koma helstu andstæðingum sínum úr framboði fyrir þingkosningarnar 1933 og setja sína menn í staðinn. Áætlun þessi heppnaðist sums staðar. Eysteinn Jónsson, náninn samstarfsmaður Jónasar, var valinn í prófkosningu til að taka við af Sveini Ólafssyni í S-Múlasýslu, sem lét af þingstörfum fyrir aldurs sakir. Í Dalasýslu mistókst hins vegar Gísli Guðmundssyni, öðrum Jónasarmanni, að fella Þorstein Briem í prófkosningu.

Prófkjör var haldið í Árnessýslu fyrir þingkosningarnar 1934 og tóku 453 flokksmenn þátt í því kjöri. Efstur varð Jörundur Brynjólfsson, annar Bjarni Bjarnason á Laugarvatni, en þriðji Magnús Torfason - „undi hann illa úrslitunum og bauð sig fram fyrir Bændaflokkinn, sem þá var nýstofnaður, og varð landskjörinn þingmaður“.

Eftir klofning Framsóknarflokksins og stofnun Bændaflokksins árið 1933 lögðust prófkjör að mestu af í Framsóknarflokksnum. Stofnuð voru flokksfélög og fulltrúaráð flokksins í langflestum kjördæmum landsins og tóku þær stofnanir ákvarðanir um frambjóðendur.¹⁵ Undantekningarlítið voru þingmenn endurkjörnir, svo lengi sem þeim entist líf og heilsa.

Ítarlegar reglur um prófkjör Framsóknarfélaga voru að vísu samþykktar af miðstjórn flokksins árið 1945. Tilefnið var framboðsmál í S-Þingeyjarsýslu. Jónas Jónsson var felldur úr formannsstöli í flokksnum 1944, en hugðist bjóða sig aftur fram fyrir flokkinn. Eftir samþykkt prófkjörsreglu bauð miðstjórn flokksins Jónasi að frambjóðandi flokksins yrði valinn í prófkjöri. Jónas hafnaði þessu og voru tveir frambjóðendur fyrir Framsóknarflokkinn í S-Þingeyjarsýslu í kosningum 1946. Jónas náði kjöri, en var ekki í framboði í kosningunum 1949.

¹⁵ Flokksfélög voru sums staðar stofnuð fyrir 1933, sbr. Gunnar Helgi Kristinsson (1991), bls. 112.

Prófkjör voru samt áfram valkostur í framboðsmálum Framsóknarflokksins. Í Reykjavík var t.d. haldin „skoðanakönnun“ um lista flokksins fyrir bæjarstjórnarkosningarnar 1954. Í Árnessýslu var haldið prófkjör 1956 til að velja eftirmann Jörundar Brynjólfssonar. Vald flokksstofnana yfir framboðsmálum var meira í orði en á borði. Þingmenn voru traustir í sessi og forystumenn flokksins - formaðurinn Hermann Jónasson og ritarinn Eysteinn Jónsson - höfðu einnig allmikil afskipti af framboðsmálum, reyndu að sjá út vænlega frambjóðendur og efla þá til framboðs. Fylgdu þeir í þessum efnum fordæmi Jónasar Jónssonar, sem hafði mikil afskipti af ákvörðunum um frambjóðendur flokksins.¹⁶

Eftir kjördæmabreytinguna 1959 voru stofnuð kjördæmaráð í hinum nýju kjördæmum og tóku þau ákvarðanir um frambjóðendur flokksins í þingkosningum. En engar grundvallarbreytingar urðu samt á framboðsmálum, sem voru eftir sem áður í höndum fulltrúastofnunar innan flokksins. Prófkjör lögðust af með öllu. Gömlu kjördæmin völdu hins vegar stundum „sína“ fulltrúa á þinglista með því að láta kjósa meðal flokksmanna heima í héraði um frambjóðendur. Með kjördæmabreytingunni dró einnig úr afskiptum forystumanna flokksins í Reykjavík af framboðsmálum. Gömlu kjördæmin voru fleiri en örugg þingsæti flokksins í hinum nýju kjördæmum. Átök um skipan framboðslista innan hvers kjördæmis sköpuðu lítið svigrúm fyrir nýja frambjóðendur á vegum flokksforystunnar.

Eftir kosningarnar 1967 gætti talsverðrar ólgu í Framsóknarflokknunum, eins og nánar verður rætt síðar í ritinu. Stjórn málaástandið varð einnig ótryggt þegar leið á kjörtímabilið og allt eins var búist við þingkosningum á árinu 1969. Aðalfundur miðstjórnar Framsóknarflokksins samþykkti í apríl 1969 tilmæli til kjördæmisráða um að halda „skoðanakannanir“, prófkjör, fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 1970 og næstu þingkosningar.

Innan flokksins var gerður skýr greinarmunur á „skoðanakönnun“ annars vegar og „prófkjöri“ hins vegar. Skoðanakönnun var bundin við flokksmenn eingöngu og niðurstöður voru ekki bindandi heldur skyldu þær vera kjörnefnd til leiðbeiningar við uppstillingu listans. Prófkjör voru opin öllum sem töldu sig stuðningsfólk flokksins og úrslit þar voru bindandi.

¹⁶ Um afskipti forystumanna af framboðsmálum sjá Gunnar Helgi Kristinsson (1991), bls. 115.

Fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 1970 voru miklar umræður innan Framsóknarflokksins um hvort halda ætti prófkjör eða skoðanakannanir. Í Reykjavík var ákveðið að viðhafa skoðanakönnun fremur en prófkjör. Á mörgum stöðum voru haldnar einhvers konar forkosningar til að ákvarða framboð, en fyrirkomulag kosninganna var talsvert mismunandi. Sums staðar voru „skoðanakannanir“ þar sem stuðningsmenn tóku þátt (Vestmannaeyjar) og jafnvel sendir kjörseðlar heim til fólks (Njarðvíkurhreppur); annars staðar voru haldin „prófkjör“ og kjörgögn send heim til fólks (Hafnarfjörður, Garðahreppur). Í Kópavogi tók Framsóknarflokkurinn þátt í prófkjöri allra flokka.

Tafla 1.20. Framsóknarflokkur. Prófkjör 1971-1991

	1971	1978	1983	1987	1991
Reykjavík	1.214	6.227		2.821	
Kosningar	6.766	4.116		5.738	
Reykjanes	1.598				
Kosningar	3.587				
Vesturland	1.646	2.509	760		
Kosningar	2.483	1.968	1.510		
Vestfirðir	500*			1.188	478
Kosningar	1.510			1.237	1.582
Norðurl.v.	1.300*	2.313		2.368	
Kosningar	2.006	1.784		2.270	
Norðurl.ey.	2.885				
Kosningar	4.677				
Austurland	900*		1.214		
Kosningar	2.564		2.655		
Suðurland	1.385			2.355	
Kosningar	3.052			3.335	
Samtals	11.428 (8)	11.049 (3)	1.974 (2)	8.732 (4)	478 (1)
Kosningar	26.645	20.656	24.754	28.902	29.861
Fylgi í prófkjörskjörd.	26.645	7.868	4.165	12.580	1.582
Prófkjör sem % af fylgi	43	140	47	69	39

* Áætlað eftir fyrirliggjandi upplýsingum, nákvæmar tölur ekki gefnar upp.

Í lögum Framsóknarflokksins frá 1971 er fjallað bæði um skoðanakannanir og prófkjör. Sami greinarmunur er þar gerður og áður við umræður innan flokksins: skoðanakönnun er lokuð og til leiðbeiningar, prófkjör er opið og úrslit bindandi. Fleiri flokksmenn þarf til að próf-

kjör sé haldið en dugir til að krefjast skoðanakönnunar um skipan framboðslista.

Skoðanakönnun eins og Framsóknarflokkurinn skilgreindi hana, átti augljóslega ekki að raska forræði flokksstofnana yfir framboðsmálum. Flokksmenn og flokksstofnanir skyldu áfram ráða framboðslistum.

Flokkurinn hélt skoðanakönnun í öllum kjördæmunum fyrir þingkosningarnar 1971 og í þeim tóku þátt talsvert yfir 11000 manns. Í kosningunum hlaut flokkurinn 26645 atkvæði og þátttakan í skoðanakönnunum flokksins reyndist því hafa verið ríflega 40 prósent af kjölfylgi hans.

Athyglisvert er hve þátttakan í kjördæmunum er misjöfn. Í Reykjavík tóku t.d. 1214 þátt í skoðanakönnuninni, en kjósendur flokksins reyndust vera 6766. Í reynd var ekki ætíð reginmunur á skoðanakönnun og prófkjöri. Ástæðurnar voru einkum þrjár:

-Framsóknarflokkurinn var ekki fjöldaflokkur þar sem regluleg greiðsla árgjalds er skilyrði fyrir þátttöku í ákvörðunum innan flokksins. Mörkin milli flokksmanna og stuðningsmanna voru ætíð harla óljós, þar af leiðandi var ekki mögulegt að skilgreina nákvæmlega hverjir voru „flokksmenn“, þ.e. gjaldgengir þátttakendur í skoðanakönnun.

-Í sumum kjördæmum var notuð mjög víð skilgreining á flokksmönnum og stuðningsmönnum. Öðru vísi er ekki unnt að skýra mikla þátttöku í tiltölulega fámönnum kjördæmum (Vesturlandi, Norðurlandi vestra).

-Ef úrslit í skoðanakönnun hafa birst opinberlega reynist mjög erfitt annað en að fylgja þeim úrslitum við uppstillingu á framboðslista.

Steingrímur Hermannsson varð efstur í skoðanakönnun á Vestfjörðum og skipaði einnig efsta sætið á listanum. Bjarni Guðbjörnsson var áfram í 2. sæti listans og hækkaði því ekki upp þegar Sigurvin Einarsson, sem skipað hafði efsta sætið 1967 lét af þingmennsku, eins og þó hafði verið föst venja innan flokksins. Í Reykjavík snerist röð þingmanna flokksins við í skoðanakönnuninni -Einar Ágústsson hlaut 495 atkvæði í 1. sætið, en Þórarinn Þórarinsson, sem skipað hafði efsta sætið frá árinu 1959, fékk 482 atkvæði. Einar gerði síðan tillögu um Þórarin í efsta sætið og var sú tillaga samþykkt.

Í heild tókst Framsóknarflokki vel fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 1970 og þingkosningar 1971 að nýta kosti nýrrar framboðsaðferðar (aukin þátttaka í ákvörðunum flokksins og hagstæð vígstaða í

kosningunum) en sneiða hjá helstu vanköntunum (hnignun flokksstofnana).

Ágreiningur um framboðsmál var leystur án þess að kæmi til klotnings í flokksnum og árangur flokksins í kosningum varð allgóður, miðað við aðstæður. Í Reykjavík fékk Framsókn þrjá borgarfulltrúa og varð stærri en Alþýðubandalagið. Í þingkosningunum tapaði flokkurinn að vísu nokkru fylgi en tapið var nær eingöngu bundið við tvö kjördæmi, Vestfirði þar sem Samtök frjálslyndra og vinstri manna unnu mikinn kosningasigur með Hannibal Valdimarsson í fararbroddi, og Austurland þar sem Alþýðubandalagið bætti mjög við sig.

Í kosningunum 1974 var stillt upp með „gamla laginu“ í Framsóknarflokksnum, sem og í öðrum flokkum.

Fyrir kosningar 1978 urðu hörð átök um skipan framboðslista í þremur kjördæmum, Reykjavík, á Vesturlandi og Norðurlandi vestra. Í þessum kjördæmum voru haldnar „skoðanakannanir“, sem í raun voru opin prófkjör. Þátttakendur voru um 11000, álíka margir og tóku þátt í skoðanakönnunum flokksins í öllum átta kjördæmum landsins fyrir kosningarnar 1971. Í kosningunum hlaut Framsóknarflokkurinn hins vegar 7868 atkvæði í þessum þremur kjördæmum. Á Vesturlandi var þingsæti „laust“ vegna þess að þingmaðurinn Ásgeir Bjarnason dró sig í hlé vegna aldurs. Í Reykjavík féll Þórarinn Þórarinsson úr efsta sæti í hið þriðja í skoðanakönnuninni, skipaði það sæti í framboðslistanum, og féll.

Fyrir kosningarnar 1979 stilltu kjördæmisráð upp framboðslistum. Í Reykjavík var haldin skoðanakönnun innan fulltrúaráðsins. Ólafur Jóhannesson, fyrrverandi forsætisráðherra og formaður Framsóknarflokksins skipaði nú efsta sætið í Reykjavík og yfirgaf sitt fyrra kjördæmi Norðurland vestra. Skoðanakönnun var einnig viðhöfð á kjördæmisþingi flokksins á Reykjanesi. Á Vestfjörðum vék kjördæmisráð Gunnlaugi Finnssyni úr 2. sæti listans, en Gunnlaugur hafði verið þingmaður 1974-78 og ekki náð kjöri 1978. Í stað Gunnlaugs kom Ólafur Þ. Þórðarson, sem skipað hafði 3. sætið 1978.

Þáttaskil urðu í framboðsmálum Framsóknarflokksins fyrir kosningarnar 1983. Allt frá árinu 1934, þegar flokkurinn klotnaði, til ársins 1978 höfðu framboð flokksins yfirleitt verið ákveðin án viðtækra eða opinberra átaka innan flokksins.¹⁷ Jafnframt hafði fylgi

¹⁷ Talsverð átök voru 1942-’46, sbr. Gunnar Helgi Kristinsson (1991), bls. 151; einnig í kringum stofnun og framboð Þjóðvarnarflokksins 1953, sbr. Þórarinn

flokksins verið mjög stöðugt. Fyrir kosningarnar 1978 urðu átök um skipan framboðslista og flokkurinn tapaði miklu fylgi. Svipað varð uppi á teningnum 1983:

Skoðanakannanir voru haldnar í tveimur kjördæmum, á Vestfjörðum þar sem Ólafur Þ. Þórðarson hélt 2. sætinu, og á Austurlandi þar sem röð tveggja efstu sætanna snerist við. Halldór Ásgrímsson tók við efsta sætinu af Tómasi Árnasyni sem fór í 2. sætið. Í Norðurlandi vestra tókst ekki samkomulag um framboðslista. Fulltrúar úr þremur eldri kjördæmum, Austur og Vestur-Húnavatnssýslum og úr Skagafirði, gerðu tilkall til tveggja öruggra þingsæta. Framsóknarmenn í Vestur-Húnavatnssýslu efndu til sérframboðs með Ingólf Guðnason í efsta sæti, en hann hafði skipað 3. sætið á lista Framsóknarflokksins í Norðurlandi vestra í kosningum 1979.

Fyrir kosningarnar 1987 fór fram skoðanakönnun í Norðurlandi eystra um lista flokksins með póstsendingu atkvæðaseðla til flokksmanna. Prófkjör voru haldin í fjórum kjördæmum:

-Í Reykjavík var þátttaka bundin við skráða flokksmenn í félögum Framsóknarflokksins í Reykjavík. Þannig gátu flokksmenn, t.d. félagar í Félagi ungra framsóknarmanna í Reykjavík, kosið í prófkjörinu án þess að vera á kjörskrá í Reykjavík.

-Á Vestfjörðum gátu flokksmenn og yfirlýstir stuðningsmenn kosið í prófkjöri.

-Í Norðurlandi vestra og á Suðurlandi var prófkjörið opið flokksmönnum og öllum sem töldu sig vera stuðningsmenn flokksins án sérstakrar yfirlýsingar þar að lútandi.

-Í Norðurlandi vestra var tekið upp nýmæli í framboðsmálum hjá Framsóknarflokknum; fyrst var „skoðanakönnun“ til að tilnefna framþjóðendur til prófkjörs. Þátttakendur voru 1008. Mánuði síðar (nóvember 1986) var prófkjörið, 2368 greiddu atkvæði en í þingkosningunum fékk flokkurinn 2230 atkvæði.

Í öllum prófkjörskjördæmunum voru átök um skipan efstu sæta:

Ólafur Jóhannesson, efsti maður listans og eini þingmaður flokksins í Reykjavík, lést vorið 1984, við þingsætinu tók varamaður Ólafs,

Þórarinsson (1986), bls. 246. Í hvorugt skiptið var um að ræða varanlega sundrunu í Framsóknarflokknum. Hið sama má segja um átökin innan flokksins 1968-1974, sem lyktaði með brothvarfi „Möðruvellinga“; um þau er fjallað síðar í ritinu, kafla II.3. og kafla III. Þar með er ekki sagt að brothvarf vinstri armsins hafi ekki skaðað flokksstarf og fylgi Framsóknarflokks.

Haraldur Ólafsson. Þrír menn sóttust eftir 1. sætinu - Haraldur, Guðmundur G. Þórarinnsson (þingmaður 1979-83) og Finnur Ingólfsson. Guðmundur hafnaði í 1. sæti í prófkjöri, Finnur í 2. sæti en Haraldur neðar og tók ekki sæti á listanum.

Á Vestfjörðum var efsti maður og formaður Framsóknarflokks, Steingrímur Hermannsson, ekki lengur í framboði (í 1. sæti á Reykjanesi). Ólafur Þ. Þórðarson (2. sæti 1983) og Pétur Bjarnason börðust um 1. sætið. Ólafur sigraði mjög naumlega, með 334 atkvæði í 1. sæti en Pétur hlaut 332 atkvæði. Listinn var skipaður í samræmi við þessi úrslit.

Í Norðurlandi vestra klofnaði Framsóknarflokkurinn 1983. Að þessi sinni urðu átök í skoðanakönnun og prófkjöri en niðurstaða fékkst og flokkurinn bauð fram einn lista í kjördæminu. Á Vestfjörðum var þátttaka í prófkjöri álíka mikil og fylgi flokksins reyndist í kosningunum; í Norðurlandi vestra var hins vegar prófkjörspátttakan aðeins meiri en kosningafylgið.

Á Suðurlandi hætti efsti maður, Þórarinn Sigurjónsson. Jón Helgason (2. sæti 1983) hafnaði í 1. sæti í prófkjörinu en í 2. sæti Guðni Ágústsson, sonur Ágústss Þorvaldssonar (þingmaður 1956-74). Í 3. sæti var Unnur Stefánsdóttir.

Í Norðurlandi eystra var fyrst efnt til skoðanakönnunar meðal flokksbundinna framsóknarmanna. Ingvar Gíslason (1. sæti 1983) var ekki í framboði. Guðmundur Bjarnason (3. sæti 1983) varð efstur, Valgerður Sverrisdóttir (5. sæti 1983) í öðru sæti en í hinu þriðja Stefán Valgeirsson (2. sæti 1983). Á kjördæmisþingi var síðan kosið um hvert af efstu sætum listans. Guðmundur hlaut 161 atkvæði í efsta sætið en Stefán 131. Stefán gaf þá ekki kost á sér í önnur sæti heldur efndi til nýs framboðs, undir nafni Samtaka um jafnrétti og félagshyggju. Stefán náði kjöri til þings, sem og Guðmundur og Valgerður af lista Framsóknarflokks.

Í heild var þátttaka í prófkjörunum mikil eða 57,4% af fylgi flokksins í fimm prófkjörskjördæmum. Þetta hlutfall hækkar í 70,0%, ef Norðurland eystra er undanskilið en þar var, eins og áður sagði, skoðanakönnun í gegnum póstin en ekki eiginlegt prófkjör.

Fyrir kosningar 1991 var gerð „skoðanakönnun“ meðal Framsóknarmanna einungis í einu kjördæmi, Vestfjörðum: gild atkvæði voru 478 og skipan efstu sæta óbreytt. Í fimm kjördæmum voru greidd atkvæði um listann meðal fulltrúa í flokksstofnunum, fulltrúaráði eða í

kjördæmisþingi. Fæstir tóku þátt í slíkri kosningu á Vesturlandi (125) en flestir í Reykjavík (444). Listarnir voru yfirleitt skipaðir í samræmi við úrslitin; í Reykjavík lenti Guðmundur G. Þórarinsson í 2. sæti en Finnur Ingólfsson í 1. sæti. Guðmundur neitaði að taka 2. sætið og hótaði sérframboði, sem ekkert varð úr; hann var ekki á lista flokksins. Á Vesturlandi var Alexander Stefánsson ekki í framboði. Ingibjörg Pálmadóttir varð í 1. sæti en Davíð Aðalsteinsson í 2. Fulltrúar Dalamanna voru óánægðir með úrslitin, Davíð vék úr sætinu fyrir Sigurði Þórólfsyni.

Í tveimur kjördæmum - Norðurlandi vestra og Norðurlandi eystra - var listinn ákveðinn án kosninga - hvort sem var innan flokksstofnana eða í prófkjöri.

Þegar litið er yfir þróun framboðsmála í Framsóknarflokki á tímabilinu 1959-91 kemur í ljós, að fram til 1971 voru framboðslistar ákveðnar af flokksstofnunum með „hefðbundnum“ hætti. Fyrir kosningar 1971 viðhafði Framsóknarflokkurinn prófkjör („skoðana-kannanir“) í öllum kjördæmum. Stíllt var upp með „gamla laginu“ 1974 og 1979 en 1978 voru galopin prófkjör í þremur kjördæmum. Í þremur síðustu kosningum hefur fyrirkomulagið ákvarðast af aðstæðum í hverju kjördæmi. Flokksstofnanir, einkum kjördæmisþing og fulltrúaráð - gegna mikilvægu hlutverki en lögmæti þeirra hefur engu að síður minnkað; þegar hatrammar deilur eru um skipan framboðsmála en sterk tilhneiging til að hafa prófkjör meðal flokksmanna og stuðningsmanna flokksins.

Ágreiningur um val á framboðslista kemur mjög sjaldan fram í Framsóknarflokki, þegar þingmenn gefa kost á sér til endurkjörs og mjög fátítt er að þingmanni sé hafnað, vilji hann vera áfram. Sundurlyndisfjandinn er hins vegar laus í flokknun, ef „leiðtuginn“ í efsta sæti listans hætir.

Þannig hófust mikil átök á Vesturlandi þegar Ásgeir Bjarnason var ekki lengur í kjöri (1978); sama var uppi á teningnum í Norðurlandi eystra (1987), Norðurlandi vestra (1983), Reykjavík (1978, 1991) og Vestfjörðum (1987) eftir að Ingvar Gíslason, Ólafur Jóhannesson og Steingrímur Hermannson voru ekki lengur í framboði.

Flokksstofnanir gegna sem sagt síst hlutverki sínu, þegar mest á reynir; taka þarf ákvarðanir um nýja forystu.

Endurnýjun

Endurnýjun í þingliði Framsóknarflokksins má skipta niður í tvö tímabil: 1959-1971, þegar flokkurinn var í stjórnarandstöðu, og 1971-1991, en þá var Framsóknarflokkurinn nær samfelldur í ríkisstjórn.

Tafla 1.21. Þingmenn - Framsóknarflokkur. Endurnýjun

Þingmenn	Kosningar	Endur- kjörnir	Nýir	Ekki í framboði	Féllu
60-17	1959	14 74%	3 18%	2	3
60-19	1963	17 100%	3 16%	1	0
60-18	1967	15 79%	3 17%	3	1
60-17	1971	16 89%	1 6%	2	0
60-17	1974	10 59%	7 41%	7	0
60-12	1978	11 65%	1 8%	1	5
60-17	1979	9 75%	8 47%	3	0
60-14	1983	14 82%	0 0	1	2
63-13	1987	8 57%	5 38%	5	1
63-13	1991	10 77%	3 23%	2	1
Meðaltal		12,4 78%	3,4 21%	2,7	1,3

1959-1971. Í kosningum á þessum árum - 1959, 1963, 1967 og 1971 - var endurnýjunin mjög lítil. Í kosningum 1963-1971 féll aðeins einn þingmaður. Þrjú þingmenn féllu í haustkosningum 1959, sem haldnar voru eftir kjördæmabreytingu, en þeir höfðu setið á þingi stuttan tíma: Óskar Jónsson var kjörinn í Austur-Skaftafellssýslu í sumarkosningum 1959 en var í fjórða sæti í Suðurlandskjördæmi. Vilhjálmur Hjálmarsson var einnig kosinn á þing um sumarið í Suðurlands-Múlasýslu en var í 5. sæti í Austurlandi. Björgvin Jónsson varð þingmaður Seyðisfjarðar árið 1956 á lista „hræðslubandalagsins“, kosningabandalags Framsóknar og Alþýðuflokks, hann skipaði fjórða sætið á lista Framsóknarflokks í Austurlandskjördæmi haustið 1959.

Óskar, Vilhjálmur og Björgvin voru sem sagt allir í „vonlausum“ sætum í haustkosningum 1959.

Nýir þingmenn 1959-1971 voru alls tíu, þar af þrjú kjörnir 1959: Garðar Halldórsson (f. 1900), Jón Skaftason (f. 1926) og Sigurvin Einarsson (f. 1899), þingmaður fyrir Barðastrandarsýslu 1956-1959 (sumar).

1963 voru nýir þingmenn einnig þrír: Einar Ágústsson (f. 1922), sem var í öðru sæti í Reykjavík sumarið 1959 en náði þá ekki kjöri. Helgi Bergs (f. 1920), áður varaþingmaður fyrir Suðurland. Ingvar Gíslason (f. 1926) en hann tók við þingsæti eftir fráfall Garðars Halldórssonar í mars 1961.

1967 voru nýir þingmenn enn þrír talsins: Bjarni Guðbjörnsson (f. 1921), varaþingmaður Vestfirðinga 1959-1967; Vilhjálmur Hjálmarsson (f. 1914), þingmaður Suður-Múlasýslu 1949-1956 og 1959; síðar varaþingmaður Austurlands. Stefán Valgeirsson (f. 1918).

1971 var Steingrímur Hermannsson (f. 1928), varaþingmaður Vestfirðinga frá 1967, eini nýliðinn í þingflokknunum.

Hinir nýju þingmenn voru engin unglömb, eins og sjá má á þessari upptalningu. Aðeins einn - Jón Skaftason - var undir fertugu og flestir voru áður þingmenn og/eða varaþingmenn.

Athyglisvert er, að í kosningunum 1971 var einungis einn nýr framsóknarþingmaður kjörinn en þá var valið á lista flokksins í öllum kjördæmum í prófkjörum („skoðanakönnunum“), sem samtals nær 11500 manns tóku þátt í.

Haustið 1959 hættu tveir þingmenn Framsóknarflokks eftir langa þingsetu: Páll Zophaníasson (f. 1896) og Bernharð Stefánsson (f. 1889).

Hið sama varð uppi á teningnum 1967. Þá létu þrír gamalgrónir þingmenn af þingmennsku: Halldór Ásgrímsson (f. 1896), Hermann Jónasson (f. 1896) og Karl Kristjánsson (f. 1895).

1963 hafði þingflokkurinn misst einn þingmann, Garðar Halldórsson, sem lést 1961. Aðrir þingmenn voru endurkjörnir. 1971 voru Sigurvin Einarsson (f. 1899) og Skúli Guðmundsson (f. 1900) ekki í framboði.

Endurnýjun í þingflokki Framsóknar var augljóslega í mjög föstum skorðum á viðreisnarárunum, fylgi flokksins var stöðugt (25-28%) fór jafnvel vaxandi, og einungis einn þingmaður féll í kosningum: Helgi Bergs á Suðurlandi 1967. Elli, veikindi eða andlát voru einu ástæður þess, að þingmenn voru ekki lengur í framboði; í þeirra stað komu síðan gamalreyndir flokksmenn á miðjum aldri.

1974-1991. Endurnýjun í þingflokki Framsóknar var sem sagt lítil en stöðug í þingkosningum 1959-1971. Þar á eftir eru hins vegar meiri sveiflur. Í þremur kosningum - 1974, 1979, 1987 - er mikil endurnýjun en í tveimur kosningum - 1978, 1983 - nær engin.

1974 voru eftirtaldir þingmenn ekki í framboði: Ágúst Þorvaldsson (f. 1907), Bjarni Guðbjörnsson (f. 1912), Björn Fr. Björnsson (f. 1909), Björn Pálsson (f. 1905), Eysteinn Jónsson (f. 1906), Gísli Guðmundsson (f. 1903, d. 1973), Páll Þorsteinsson (f. 1909).

Framsóknarflokkurinn fékk sama fjölda þingmanna (17) 1974 og 1971, þannig að nýir þingmenn voru einnig sjö: Gunnlaugur Finnsson (f. 1928), Halldór Ásgrímsson (f. 1947), Ingi Tryggvason (f. 1921), Jón Helgason (f. 1931), Páll Pétursson (f. 1937), Tómas Árnason (f. 1923) og Þórarinn Sigurjónsson (f. 1923).

Allir þeir þingmenn sem voru ekki í framboði 1974 voru fæddir á fyrsta tug aldarinnar nema einn, Bjarni Guðbjörnsson. Þeir hófu ungir stjórn málaafskipti og sátu lengi á Alþingi. Hin mikla endurnýjun í þingliði Framsóknar 1974 átti fyrst og fremst rætur að rekja til kynslóðaskipta en einnig má ætla að bankastjórastóll fyrir Bjarna Guðbjörnsson hafi átt talsverðan þátt í að hann sóttist ekki eftir endurkjöri.

Þingkosningar bar nokkuð brátt að vorið 1974; þing var rofið og boðað til nýrra kosninga þegar þrjú ár voru liðin af kjörtímabilinu. Í Framsóknarflokki sem og öðrum flokkum - var stillt upp með hefðbundnum hætti, án prófkjöra. Mikil og friðsamleg endurnýjun sýnir að flokkurinn starfaði vel sem heild - ný forystusveit leysti hina eldri af hólmi með skipulegum og skjótum hætti.¹⁸ Nýliðarnir 1974 voru raunar flestir gamalreindir í stjórn málum: meðalaldur var 44 ár; langyngstur var Halldór Ásgrímsson, tæplega 27 ára gamall en afi hans og alnafni var lengi (1946-1967) þingmaður Framsóknarflokksins; næstýngstur var Páll Pétursson, fertugur að aldri.

1978 voru allir þingmenn Framsóknar nema einn (Ásgeir Bjarnason f. 1914) í framboði. Fimm þeirra féllu: Gunnlaugur Finnsson, Halldór Ásgrímsson, Ingi Tryggvason, Jón Skaftason og Þórarinn Þórarinsson. Í þessum kosningum urðu mikil umskipti í sögu Framsóknarflokksins. Fram til 1978 höfðu fáir þingmenn flokksins fallið í kosningum; féllu 1934-1974 samtals þrettán þingmenn í fjórtán alþingiskosningum, þar af þrír í haustkosningum 1959.

Í kosningum 1979 vann Framsóknarflokkurinn mikinn sigur - fékk þá 24,9% atkvæða en 16,9% 1978 - og átta nýir þingmenn voru í þingflokki: Davíð Aðalsteinsson (f. 1946), Guðmundur Bjarnason (f.

¹⁸ Segja má, að brotthvarf „Möðruvellinga“ hafi greitt fyrir friðsamlegri endurnýjun, a.m.k. voru ekki átök um skipan framboðslista, eins og fyrir þingkosningarnar 1971.

1944), Guðmundur G. Þórarinsson (f. 1939), Halldór Ásgrímsson (f. 1947), Ingólfur Guðnason (f. 1926), Jóhann Einvarðsson (f. 1938), Ólafur Þ. Þórðarson (f. 1940) og Stefán Guðmundsson (f. 1932).

Meðalaldur þessara þingmanna var 40 ár; fimm fertugir eða yngri. Þrír þingmenn - Einar Ágústsson (f. 1922), Halldór E. Sigurðsson (f. 1915) og Vilhjálmur Hjálmarsson (f. 1914) - voru ekki í framboði 1979; Einar var skipaður sendiherra í Kaupmannahöfn og lét af þingmennsku í ársbyrjun 1980.

Kosningarnar 1983 staðfestu, að þáttaskil höfðu orðið í Framsóknarflokknum 1978. Allt frá 1934, þegar flokkurinn klofnaði, og fram til 1978 höfðu framboðsmál verið leyst nokkuð áfallalaust samtímis sem fylgi Framsóknar breyttist lítið. Nú urðu - eins og 1978 - miklar deilur víða um framboðslista, sem í tveimur kjördæmum lyktaði með því að þingmenn voru ekki í framboði: Guðmundur G. Þórarinsson í Reykjavík og Ingólfur Guðnason í Norðurlandi vestra, sem var efstur á BB lista, viðurkenndur sem flokkslisti af framkvæmdastjórn Framsóknar en ekki af kjördæmisráði.

1987 voru fimm þingmenn ekki í framboði: Ólafur Jóhannesson (f. 1913, d. 1984), Tómas Árnason (f. 1923), Ingvar Gíslason (f. 1926), Þórarinn Sigurjónsson (f. 1923) og Stefán Valgeirsson (f. 1918). Davíð Aðalsteinsson féll á Vesturlandi. Nýir þingmenn voru fimm: Guðmundur G. Þórarinsson, þingmaður 1979-1983; Guðni Ágústsson (f. 1949); Jóhann Einvarðsson, þingmaður 1979-1983; Jón Kristjánsson (f. 1942), en hann varð þingmaður 1985, þegar Tómas Árnason var skipaður Seðlabankastjóri; Valgerður Sverrisdóttir (f. 1950).

Tómas Árnason var skipaður bankastjóri á miðju kjörtímabili og lét þá af þingmennsku. Stefán Valgeirsson var í framboði fyrir nýjan stjórnarmálaflokk, Samtök um jafnrétti og félagshyggju, sem stofnaður var eftir að Stefán varð undir í atkvæðagreiðslu milli hans og Guðmundar Bjarnasonar um skipan efsta sætis listans á kjördæmisþingi Framsóknarflokksins í Norðurlandi eystra.

Þingmannatala Framsóknarflokksins var óbreytt (13) í kosningunum 1991. Tveir þingmenn voru ekki í framboði: Annar (Alexander Stefánsson, f. 1922) vegna aldurs en hinn (Guðmundur G. Þórarinsson) vegna innanflokksátaka. Jóhann Einvarðsson féll í Reykjaneskjördæmi.

Nýliðar voru þrír: Finnur Ingólfsson (f. 1954), Ingibjörg Pálmadóttir (f. 1949) og Jóhannes Geir Sigurgeirsson (f. 1951). Ingibjörg hefur

setið í bæjarstjórn Akraness frá 1982 en Jóhannes Geir í hreppsnefnd Öngulstaðahrepps 1986-1990 og í sveitarstjórn Eyjafjarðarsveitar síðan 1990.

Endurnýjun: Niðurstaða

Eins og áður sagði ríkti mikill stöðugleiki í þingflokki Framsóknar fram til 1978; þingmenn voru traustir í sessi, sátu yfirleitt lengi á þingi og drógu sig síðan í hlé, þegar aldurinn fór að færast yfir þá. Samtals voru 14 þingmenn ekki í framboði 1959-1974. Í öllum tilvikum nema einu - Bjarni Guðbjörnsson 1974 - var ástæðan aldur, veikindi eða andlát fráfarandi þingmanna. Ekki var heldur mikil hætta á að þingmenn Framsóknar féllu í kosningum. Í haustkosningum 1959 féllu að vísu þrjú þingmenn vegna kjördæmabreytingar og fylgistaps (flokkurinn fékk 19 þingmenn í sumarkosningum 1959 en 17 þingmenn haustið 1959). Í þremur kosningum - 1963, 1971, 1974 - féll *enginn* þingmaður Framsóknar en 1967 féll Helgi Bergs, sem skipaði þriðja sætið á Suðurlandi.

1978 tapaði Framsóknarflokkurinn miklu fylgi, fékk 16,9% atkvæða á landinu öllu í stað 24,9% 1974; fimm þingmenn féllu - eins og fyrr var getið - eða einum fleiri heldur en í fimm þingkosningum þar á undan, 1959-1974. Samtals féllu átta þingmenn Framsóknar 1978-1987; 1987 féll Davíð Aðalsteinsson sem var í öðru sæti á Vesturlandi en þar hafði flokkurinn haft tvo þingmenn allt frá því að kjördæmið varð til 1959.

Svipaða sögu er að segja, þegar litið er á ástæður þess, að þingmenn Framsóknar hættu á þingi. Í þingkosningum 1934 voru fjórir þingmenn flokksins ekki í framboði vegna innanflokksátaka og klofnings, þar á meðal var Tryggvi Þórhallsson, formaður Framsóknarflokksins 1927-1932. Í þingkosningum 1946 voru síðan átök um framboð Framsóknarflokks í Suður-Þingeyjarsýslu; tveir frambjóðendur flokksins voru í kjöri: Jónas Jónsson frá Hriflu, fyrrum formaður flokksins (1934-1944) og Björn Sigtryggsson. Jónas var kjörinn en hætti í næstu þingkosningum enda orðinn áhrifalítill í eigin flokki; hann er hins vegar eini þingmaður Framsóknar í tæplega hálfari öld 1937-1983, sem ekki var lengur í framboði vegna innanflokksátaka.

Í kosningum 1983 voru tveir listar Framsóknarmanna í Norðurlandi vestra og var Ingólfur Guðnason, þingmaður, í framboði fyrir „klofningslistann“, BB-listann. Í Reykjavík gaf Guðmundur G.

Þórarinsson ekki kost á sér til endurkjörs vegna innanflokksdeilna; Guðmundur var mjög ósáttur við þá ákvörðun Ólafs Jóhannessonar að vera aftur í kjöri í Reykjavík 1983. En Ólafur var sjötugur í mars sama ár og lét af formennsku í flokknum 1979. Fyrir kosningar 1987 urðu framboðsdeilur í Norðurlandi eystra; Stefán Valgeirsson (f. 1918) var kjörinn á þing fyrir nýjan flokk og var aldurforsæti nýkjörins þings.

Þrír framsóknarþingmenn hafa síðan 1959 hætt á þingi vegna þess að þeir hafa verið skipaðir í opinberar stöður: Bjarni Guðbjörnsson útibússtjóri Útvegsbankans í Kópavogi og bankastjóri sama banka 1975, Einar Ágústsson, skipaður sendiherra 1980 og Tómas Árnason, seðlabankastjóri 1983.

Bakgrunnur og starfsferill

Margir þingmenn Framsóknarflokksins 1959-1963 komu úr störfum í landbúnaði eða tengdum þeim atvinnuvegi: bændur (5) og kaupfélagsstjórar (2). Einnig voru þar starfsmenn hin opinbera: sýslumaður, lögreglustjóri og sveitarstjóri. Bláðamenn voru tveir. Ríflega helmingur þingmanna hafði framhaldsskólapróf - einkum úr Samvinnuskólanum og bændaskólum - en fjórir voru lögfræðingar.

Fyrir utan Hermann Jónasson, formann flokksins 1944-1962, og Eysteinn Jónsson, ritara Framsóknarflokks 1934-1962 og formann 1962-1968, höfðu nær allir þingmennirnir atvinnu utan Alþingis.

Fjórir unnu hjá hinu opinbera: prófessor, sýslumaður, sveitarstjóri og fulltrúi í fjármálaráðuneytinu. Björn Fr. Björnsson var skipaður sýslumaður 1936 af Hermann Jónassyni forsætis- og dómsmálaráðherra; Jón Skaftason var ráðinn fulltrúi í fjármálaráðuneytinu 1955 í ráðherratið Eysteins Jónssonar en hætti þar 1961, tveimur árum eftir myndun viðreisnarstjórnar; Ólafur Jóhannesson var skipaður prófessor 1947, þegar Eysteinn Jónsson var ráðherra menntamála; Halldór E. Sigurðsson var sveitarstjóri í Borgarnesi, þar sem framsóknarmenn voru í hreinum meirihluta; tók við starfinu að tilstuðlan forystumanna Framsóknarflokks, Hermanns Jónssonar og Eysteins Jónssonar.¹⁹ Hjá stjórnarflokkunum var hlutfall þingmanna sem jafnframt voru opinberir starfsmenn miklu herra en í Framsóknarflokknum: Í Sjálfstæðisflokknum voru þeir tíu af samtals tuttugu þingmönnum en í Alþýðuflokknum fjórir af sex þingmönnum. Að auki höfðu tveir af fjórum

¹⁹ Sbr. Halldór E. Sigurðsson (1985), einkum bls. 247-255.

ráðherrum Sjálfstæðisflokksins lengi verið opinberir starfsmenn (Bjarni Benediktsson og Gunnar Thoroddsen); hið sama gildir um alla þrjá ráðherra Alþýðuflokksins (Emil Jónsson, Guðmund I. Guðmundsson og Gylfa Þ. Gíslason).

Í Alþýðubandalaginu voru fjórir af tíu þingmönnum jafnframt starfsmenn hins opinbera.

Í lok kjörtímabilsins voru níu þingmenn Framsóknar við störf annars staðar en í opinberum stöðum, flestir bændur (5). Sjö þingmenn sátu í sveitarstjórnnum samhliða þingmennsku en aðrir þrír höfðu setið þar áður.

Þegar á heildina er litið má segja að þingmenn Framsóknarflokksins hafi tilheyrt millihópum í þjóðfélaginu: hinn dæmigerði framsóknarþingmaður var með framhaldsskólapróf; vann í landbúnaði eða í milli-stéttarstarfi í þéttbýli.

Eftir kosningar 1963 var þingflokkurinn lítið breyttur. Garðar Halldórsson lést 1961 og sæti hans tók Ingvar Gíslason, sem var kjörinn á þing sem aðalmaður.

Tveir aðrir þingmenn bættust við: Einar Ágústsson og Helgi Bergs, báðir voru þeir starfsmenn samvinnufyrirtækja, Einar bankastjóri Samvinnubankans og Helgi framkvæmdastjóri SÍS. Allir þrír voru háskólamenn, sem voru samtals sjö, þar af sex lögfræðingar: Ingvar, Einar, Ólafur Jóhannesson, Jón Skaftason, Björn Fr. Björnsson og Hermann Jónasson.

Í fyrsta sinn í sögu flokksins voru háskólamenn orðnir mjög áberandi í forystusveitinni.

Milli Framsóknarflokksins, bændasamtaka og samvinnufélaganna lágu sterkir þræðir eins og samsetning þingflokksins ber glögglega vitni um. Tengslin við kaupfélögin og bændasamtökin gerðu Framsóknarflokki kleift að starfa á fyrstu árum viðreisnarstjórnar án jafn náins sambands og var milli ríkisvalds og þingflokks Sjálfstæðisflokks, Alþýðuflokks og - jafnvel - Alþýðubandalags. Háskólamenn í þingliði Framsóknar gátu t.d. haft lífsviðurværi af störfum annars staðar en hjá ríkinu samhliða þingmennsku. Í þessum skilningi var því um að ræða flokkskerfi Framsóknarflokks utan opinberra stofnana og starfsemi ríkisins.

Opinberum starfsmönnum í þingflokki Framsóknar fækkaði um einn í kosningum 1963, urðu þrír í stað fjögurra 1959-1963.

1967 bættust síðan þrír nýir þingmenn í þinglið Framsóknar og var meðalaldur þeirra um 53 ár, tveir nýliðanna voru opinberir starfsmenn: Bjarni Guðbjörnsson, sem skipaður var útibússtjóri Útvegsbankans á Ísafirði 1950 en þá var Framsóknarflokkurinn í ríkisstjórn, og Vilhjálmur Hjálmarsson, skipaður skólustjóri 1956, í stjórnartíð Framsóknar.

Á viðreisnarárunum voru framsóknarþingmenn ekki ráðnir í háttsett embætti hjá hinu opinbera; slík forrættindi voru bundin við þingmenn stjórnarflokkanna. Samkomulag ríkti hins vegar um skiptingu bankastjóraembættanna ríkisbankanna milli Sjálfstæðisflokks, Framsóknar og Alþýðuflokks. Þannig tilnefndi Alþýðuflokkurinn árið 1969 Björgvin Vilmundarson í formlegri atkvæðagreiðslu innan miðstjórnar flokksins sem eftirmann Jóns Axels Péturssonar í bankastjórastæti Alþýðuflokksins í Landsbankanum og samtímis tilnefndi Sjálfstæðisflokkurinn Jónas Haralz sem eftirmann Péturs Benediktssonar bankastjóra í sama banka. Helgi Bergs, fyrrum þingmaður Framsóknar og framkvæmdastjóri SÍS, var síðan árið 1970 ráðinn bankastjóri Landsbankans í stól Framsóknarflokksins og Sambandsins. Forveri Helga í Landsbankanum (1957-1970) var Svanbjörn Frímansson, síðar bankastjóri Seðlabankans (1971-1973).

Stærsti starfshópurinn innan þingflokks Framsóknar var bændur; þannig höfðu sex af átján þingmönnum 1967-1971 verið bændur fyrir þingmennsku og allir nema einn voru með búskap samhliða þingmennsku.

1971 voru þeir Sigurvin Einarsson og Skúli Guðmundsson ekki í framboði. Enn var í heiðri höfð sú regla í Framsóknarflokknum að einungis aldraðir þingmenn hættu. Samtals hættu átta þingmenn Framsóknar á tímabilinu 1959 (haust) - 1971. *Allir voru þeir fæddir fyrir aldamót.* Eini nýi þingmaðurinn 1971 (Steingrímur Hermannson) var opinber starfsmaður, ráðinn framkvæmdastjóri Rannsóknarráðs ríkisins 1957 á stjórnarárum Framsóknarflokks, Alþýðuflokks og Alþýðubandalags. (Faðir hans, Hermann Jónasson, var þá forsætisráðherra.) Steingrímur gegndi framkvæmdastjórastarfinu með þingmennsku allt þar til að hann varð ráðherra 1978.

Hin litla endurnýjun 1971 kemur á óvart ef miðað er við að í öllum kjördæmum voru haldnar „skoðanakannanir“ um frambjóðendur flokksins og þátttaka allmikil. Framboðslistar voru nær allir óbreyttir um skipan efstu sæta. Vestfirðir voru undantekning; þar hafði Sigurvin

Einarsson verið í efsta sæti 1967, Bjarni Guðbjörnsson í 2. sæti en Steingrímur Hermannsson í 3. sæti. Sigurvin dró sig í hlé og í skoðanakönnun var Steingrímur í 1. sæti en Bjarni í 2. sæti. Röðun á framboðslistann var í samræmi við þessa niðurstöðu. Þannig virkaði skoðanakönnunin í raun eins og bindandi prófkjör og brotið var gegn fyrri hefð: nýliðinn - Steingrímur - var fyrir ofan eldri þingmann - Bjarna.

Kosningarnar 1971 mörkuðu nokkur þáttaskil í þingflokki Framsóknarflokksins. Enginn starfsmaður samvinnufélags var í þingflokki og frá og með þessum kosningum hefur enginn þingmaður flokksins verið jafnframt í starfi hjá samvinnufyrirtæki. (Jón Kristjánsson var félagsmálafulltrúi Kaupfélags Héraðsbúa 1978-1984 en varð þá þingmaður við brottför Tómasar Árnasonar af þingi; Jón var síðan kjörinn á þing 1987.)

Framsóknarflokkurinn fór í ríkisstjórn árið 1971, eftir tólf ára stjórnarandstöðutímabil og hefur setið þar nær óslitið síðan.

Tveir framsóknarþingmenn - Steingrímur Hermannsson og Tómas Árnason - voru opinberir starfsmenn samhliða þingmennsku; báðir höfðu verið lengi í embætti.

Þegar Framsóknarflokkurinn var í stjórnarandstöðu 1959-1971 var enginn þingmannaflokkurinn ráðinn í stöðu hjá hinu opinbera. Þetta kemur ekki á óvart, ef tekið er mið af hinni sterku hefð flokkspólitískrar fyrirgreiðslu sem ríkti hér á landi og ríkir að verulegu leyti enn: Stjórnmalaflokkarnir nota aðstöðu sína til að koma flokksmönnum fyrir í opinbera kerfinu sem og annars staðar í þjóðfélaginu.

Fyrir 1970 hófst mikil gagnrýni á vinnubrögð og valdastöðu stjórnmalaflokka og varð mörgum tíðrætt á opinberum vettvangi um „flokksræðið“ í landinu.

Starfsferill þingmannaflokksins eftir 1971 er ein vísending um að nokkrar breytingar urðu á starfsháttum flokka, þannig hafa einungis tveir Framsóknarþingmenn verið ráðnir í háa stöðu hjá hinu opinbera á nítján ára stjórnartímabili flokksins 1971-1990: Tómas Árnason var skipaður bankastjóri Seðlabankans 1984 og lét þá af þingmennsku; Tómas var áður forstjóri Framkvæmdastofnunar ríkisins frá 1971 en sat á þingi 1978-1984.

Einar Ágústsson, þingmaður og fyrrum utanríkisráðherra var skipaður sendiherra 1980 af Benedikt Gröndal forsætis- og utanríkisráðherra í minnihlutastjórn Alþýðuflokksins.

Framsóknarflokkurinn liðkaði því ekki fyrir endurnýjun þingflokksins með skipun þingmanna í opinber embætti, eins og Sjálfstæðisflokkurinn gerði á viðreisnarárrunum. Alþýðuflokkurinn hafði enn aðra aðferð; þingmenn flokksins voru ráðnir í stöður hjá hinu opinbera og gegndu þeim síðan, undantekningarlítið, samhliða þingmennsku.

Kosningar bar skjótt að 1974 og val á frambjóðendum Framsóknarflokksins, sem og annarra flokka, var með hefðbundnum hætti, án prófkjörs. Nýir þingmenn Framsóknar voru sjö eða tæplega helmingur þingflokksins. Nýliðarnir í þessum einu kosningum voru því jafnmargir og í þremur kosningum - 1963, 1967, 1971 - þar á undan.

Engu að síður voru flest megin Einkenni þingflokksins (skólaganga þingmanna, seta í sveitarstjórn, atvinna samhliða þingmennsku) hin sömu fyrir og eftir kosningar 1974.

Umtalsverð breyting verður samt hjá þingflokki Framsóknar á nokkrum sviðum, m.a. verða nokkrir sem störfuðu utan þings ráðherrar (Steingrímur, Tómas). Talsverður munur þróast á milli háskólamanna í þingflokki og annarra þingmanna með tilliti til setu í sveitarstjórn. 1959-1971 voru á hverju kjörtímabili 4-7 þingmenn án háskólaprófs, sem ekki höfðu verið í sveitarstjórn. 1974-1978 voru einungir tveir: Þórarinn Þórarinsson og Stefán Valgeirsson.

Einkar skýr var munur á háskólamönnum og ekki háskólamönnum á kjörtímabilinu 1983-87. Þá voru sex háskólamenn í þingliðinu en einungis einn hafði setið í sveitarstjórn; níu aðrir sátu þá á þingi fyrir Framsóknarflokkinn; allir nema einn voru sveitarstjórnarmenn.

Í Framsókn eru framabrautir þeirra, sem ekki hafa háskólapróf, talsvert ólíkar framabrautum háskólamanna. Helstu forystumenn og ráðherrar flokksins eru gjarnan valdir úr röðum háskólaþingmanna, sem einnig eru síður „staðbundnir“, minna tengdir tilteknum kjördæmum. (Sbr. flutning Ólafs Jóhannessonar úr framboði í Norðurlandi vestra til Reykjavíkur og Steingríms Hermannssonar úr Vestfjarðakjördæmi til Reykjaness. Einnig kom opinberlega fram - fyrir kosningar 1991 - að hugmyndir væru innan flokksins um að Steingrímur færi fram í Reykjavík til að leysa ágreining um skipan efsta sætis listans: Steingrímur neitaði ekki í fyrstu en flokksmenn í Reykjanesi vildu ekki missa hann úr framboði og Steingrímur varð þar um kyrrt).

Í heild hefur háskólamönnum fækkað mjög í þingflokki; einkum er fróðlegt að skoða fjölda lögfræðinga. Flestir voru lögfræðingar

1963-67 (6) en fækkaði síðan; voru þrír 1979-1987. Eftir kosningar 1987 og 1991 er enginn lögfræðingur á þingi fyrir Framsóknarflokk. Svipuð þróun hefur reyndar átt sér stað í Alþýðuflokki og - að einhverju leyti - Sjálfstæðisflokki.

Freistandi er að tengja „lögfræðingatímabilið“ í Framsóknarflokki Ólafi Jóhannessyni, sem var prófessor við lagadeild HÍ 1947-78, þingmaður 1959 til dauðadags (1984) og flokksformaður 1968-79. Nokkrir af lögfræðingapingmönnum Framsóknar útskrifuðust frá lagadeildinni í kennaratíð hans: Einar Ágústsson (1947), Tómas Árnason (1949), Jón Skaftason (1951) og Ingvar Gíslason (1956). Ólafur hefur sennilega átt þátt í að gera Framsóknarflokkinn að vænlegri kosti fyrir unga lögfræðinga. Meginskýringar eru engu að síður aðrar:

-Öðrum háskólamönnum en úr hefðbundnum embættismannastéttum - læknum, lögfræðingum, prestum - hefur fjölgað mjög og þingmenn koma fremur úr þeirra röðum. 1959-71 var einungis einn framsóknarþingmaður af þessi tagi (verkfræðingurinn Helgi Bergs, 1963-67); frá kosningum 1987 hafa þeir verið þrír.

- Fjöldi háskólamanna í þingflokki Framsóknarflokks er tengdur fjölda þingmanna með annars konar skólagöngu. Eftir kosningar 1978 hlaut flokkurinn einungis 12 þingmenn; fjórir höfðu framhaldsskólapróf; stúdentar voru tveir en háskólamenn fimm. Í kosningum 1979 hlaut Framsóknarflokkurinn 17 þingmenn - meirihluti þingflokksins (9) voru nú með framhaldsskólapróf; um leið fjölgaði sveitarstjórnarmönnum í þingliðinu meðal þeirra, sem ekki höfðu háskólapróf (sex í níu). Í þennan hóp má einnig bæta Jóhanni Einvarðssyni - með Samvinnuskólapróf -, bæjarstjóra í Keflavík fyrir þingmennsku 1979-83. Breytingar á skólagöngu þingmanna Framsóknar eru - að mínu mati - í nánnum tengslum við þjóðfélagsbreytingar, fjölgun háskólamenntaðs fólks annarra en embættismanna, og breytingar á stjórnlist Framsóknarflokksins, með hvaða hætti flokkurinn reyndi að höfða til kjósenda. Eftir kosningaósigur 1978 verður Framsóknarflokkur staðbundnari, framabrautin í flokknum liggur meir í gegnum pólitík í bæjar- og sveitarfélögum; þar ráða gjarnan ríkjum í flokknum framhaldsskólamenn - einkum búfræðingar og Samvinnuskólamenn (Framsóknarflokkur hefur t.d. þá sérstöðu að hafa Samvinnuskólamenn í röðum þingmanna; þeir eru nú fjórir en einungis einn Samvinnuskólamaður - Árni R. Árnason - er í hópi þingmanna annarra flokka).

Á kjörtímabilinu 1959-63 störfuðu 13 (af 17) þingmönnum Framsóknarflokks utan Alþingis; flestir voru bændur (5) en næstflestir opinberir starfsmenn (4). Eftir lok viðreisnar minnka tengsl þingmanna flokksins við hið opinbera; frá og með kosningum 1978 hefur enginn þingmaður verið í starfi hjá hinu opinbera samhliða þingmennsku. Svipuð þróun hefur orðið varðandi störf á einkavettvangi nema hjá bændaþingmönnum flokksins.

Engar augljósar skýringar eru á aukinni „atvinnumennsku“ í þingliði framsóknarmanna; þannig hefur flokkurinn verið nánast samfelldur í ríkisstjórn síðan 1971; á sama tíma hafa opinberir starfsmenn horfið úr þingflokknum. (Ólafur Þ. Þórðarson, þingmaður frá 1979, er að vísu skólastjóri, en hefur verið í leyfi allt frá hausti 1980.) Flokkurinn hefur sem sagt ekki notað aðstöðu í ríkisstjórn til að ráða í stöður hjá hinu opinbera. Bætt launakjör þingmanna (1964) og aukin lífeyris-sjóðsréttindi þeirra (1965) hafa heldur ekki bein áhrif, a.m.k. ekki til að byrja með. Einkenni þingmanna Framsóknarflokks kunna að skipta einhverju máli; háskólamönnum, einkum lögfræðingum, hefur fækkað en þeir eru fremur „gjaldgengir“ á vinnumarkaði - ekki síst hjá hinu opinbera - en þeir þingmenn, sem ekki hafa háskólapróf. Skásta skýringin virðist vera breyttur tíðarandi síðustu áratugi: ekki þykir lengur við hæfi að þingmenn haldi fyrri störfum eftir þingmennsku né að þingmenn séu ráðnir til opinberra starfa og haldi áfram þingmennsku.

Enn verður að vísa til „tíðarandans“, þegar skoðuð eru tengsl framboðsaðferða og endurnýjunar í Framsóknarflokknum; breytingar á framboðsaðferðum leiða ekki til umbreytinga á endurnýjun þingmanna; þingmenn voru mjög traustir í sessi eftir sem áður; hinn pólitíski órói í landinu náði samt til Framsóknarflokksins seint og um síðir, eins og sést á hatrömmum innanflokksdeilum, jafnvel kloffningi, meðal framsóknarmanna í flestum kjördæmum á undanförunum árum.

I.4. Alþýðubandalag

Framboðsaðferðir

Ákvarðanir um framboðslista báru þess merki fyrst í stað að Alþýðubandalagið var kosningabandalag en ekki stjórn mála flokkur með fastmótuðu sniði. Stofnendur Alþýðubandalagsins árið 1956 voru Sósíá-

listaflokkurinn og „hannibalistar“, klofningshópur úr Alþýðuflokknum með Hannibal Valdimarsson í broddi fylkingar, en hann var formaður Alþýðuflokksins 1952-54 og forseti Alþýðusambandsins frá 1954. Sósíalistaflokkurinn, sem stofnaður hafði verið árið 1938, starfaði áfram. Grunneiningar þar voru flokksfélög sem kusu fulltrúa á flokksþing. „Hannibalistar“ voru hins vegar hvergi formlega skipulagður hópur utan Reykjavíkur. Eftir kjördæmabreytinguna 1959 urðu víða til „héraðsnefndir“ sem stilltu upp listum bandalagsins. En í raun var öllum listum stillt upp samkvæmt samkomulagi milli helstu forystumanna armanna tveggja, sósíalista og hannibalista. Flokksfélög Sósíalistaflokksins áttu ekki beina aðild að ákvörðunum um framboð. Framboðslistinn í Reykjavík endurspeglaði ekki fjölda flokksbundinna sósíalista í Reykjavík miðað við fjölda hannibalista. Samið var um efstu sætin; í kosningunum 1956 og sumarið 1959 var Einar Olgeirsson úr Sósíalistaflokknum í efsta sæti listans í Reykjavík, Hannibal í 2. sæti og Hannibalistinn Alfreð Gíslason, læknir og borgarfulltrúi Alþýðuflokksins, í hinu þriðja. Eftir kjördæmabreytinguna varð Hannibal í efsta sæti listans á Vestfjörðum, en Alfreð færðist í 2. sætið í Reykjavík. Á Reykjanesi var Finnbogi Rútur, bróðir Hannibals, í efsta sæti en Geir Gunnarsson úr Sósíalistaflokki í 2. sæti.

Eðli Alþýðubandalagsins sem kosningabandalags var enn undirstríkað með samningum milli forystumanna fyrir kosningarnar 1963 um framboð beggja fyrrum þingmanna Þjóðvarnarflokksins á vegum Alþýðubandalagsins. Fyrir kosningarnar 1967 kom í ljós, að ekki var lengur samkomulag um framboðsmál innan Alþýðubandalagsins. Meginástæðan var einföld: Alþýðubandalagið var orðið í senn kosningabandalag og skipulagður stjórnmalaflokkur.

1966 var haldinn fyrsti landsfundur Alþýðubandalagsins þar sem sátu fulltrúar kjörnir af flokksfélögum. Félögin voru 38 og félagsmenn um 2000.²⁰ „Á fundinum voru Alþýðubandalaginu sett ný lög, samþykkt stefnuskrá og kjörin 74 manna miðstjórn og 15 manna framkvæmdastjórn.

Skipulag Alþýðubandalagsins var þá í öllum meginatriðum orðið svipað og skipulag annarra stjórnmalaflokka, þó með þeirri undantekningu, að í Alþýðubandalaginu gátu menn verið flokksmenn, enda þótt þeir væru jafnframt félagar í öðrum stjórnmalaflokkum. Hannibal

²⁰ Sbr. Óskar Guðmundsson (1987), bls. 113.

Valdimarsson var endurkjörinn formaður Alþýðubandalagsins og Lúðvík Jósepsson kjörinn varaformaður.²¹

Alþýðubandalagið var skipulagt sem formlegur stjórnmalaflokkur en jafnframt sem kosningabandalag þriggja stjórnmálaafila: Sósíalístaflokks, hannibalista og Þjóðvarnarflokks. Stofnanir Alþýðubandalagsins höfðu formlegt vald til að ákvarða framboðslista en jafnframt þurfti að gæta jafnvægis milli stjórnmálaafila innan bandalagsins.

Alþýðubandalagsfélög voru stofnuð 1957-58, skömmu eftir stofnun Alþýðubandalagsins, m.a. í Hafnarfirði 1958.²² Veruleg hreyfing í þá átt að gera Alþýðubandalagið að stjórnmálaflokki og leggja niður Sósíalístaflokkinn varð þó ekki fyrir en á sjöunda áratugnum. Alþýðubandalagsfélag var t.d. ekki stofnað í Reykjavík fyrir en árið 1966. Jafnframt styrktust kjördæmisráð Alþýðubandalagsins í sessi og urðu þau sjálfstæður vettvangur fyrir ákvarðanir um framboð bandalagsins í viðkomandi kjördæmi.

Á sjöunda áratugnum komu þannig til sögunnar nýir aðilar, flokksfélög og kjördæmisráð, sem gerðu tilkall til að ráða framboðum eins og um skipulagðan stjórnmálaflokk væri að ræða. Forystumennirnir höfðu þar af leiðandi minni möguleika en áður til að gera heildarsamkomulag um framboðslista Alþýðubandalagsins. Illmögulegt var t.d. að bæta forystu Sósíalístaflokksins upp tap vegna brotthvarfs Inga R. Helgasonar úr efsta sætinu á Vesturlandi (1967) með vonarþingsæti annars staðar. Þá hafði einnig borið á ágreiningi innan stofnana Alþýðubandalagsins, og minnkandi vilji ríkti þar til samkomulags.

Eftir landsfund 1966 var t.d. kosið um formann framkvæmdastjórnar; Hannibal fékk sjö atkvæði en Guðmundur Hjartarson átta.²³

Alþýðubandalagið stóð á tímamótum þegar leið að þingkosningum árið 1967. Við ofangreint bættist að velja þurfti nýja menn í tvö efstu sætin í Reykjavík í stað Einars Olgeirssonar og Alfreðs Gíslasonar. Samkomulag tókst ekki og fram kom nýr listi í Reykjavík, I-listinn, þar sem Hannibal skipaði efsta sætið.

Hannibal og ýmsir stuðningsmenn hans sögðu formlega skilið við Alþýðubandalagið haustið 1968. Landsfundur Alþýðubandalags var haldinn sama ár og sett ákvæði í flokkslög um að félagsmenn mættu ekki jafnframt vera í öðrum stjórnmálaflokkum. Alþýðubandalagið var

²¹ Ragnar Arnalds (1975), bls. 11-12.

²² Sbr. Ásgeir Guðmundsson (1984), bls. 201.

²³ Sbr. Óskar Guðmundsson (1987), bls. 115-116.

þar með endanlega orðið stjórn mála flokkur með svipað skipulag og aðrir flokkar en ekki lengur kosningabandalag.

Breytingar á framboðsaðferðum innan Alþýðubandalagsins urðu ekki fyrr en árið 1978 þegar haldið var forval hjá flokksfélögunum á Reykjanesi. Aðalhvatamenn forvalsins voru flokksmenn í Kópavogi, sem óánægðir voru með sinn hlut á framboðslistanum. Forvalið var í tveimur umferðum. Í þeirri fyrri var kosið án tilnefninga, en í hinni síðari var kosið milli þeirra frambjóðenda sem hlotið höfðu stuðning í fyrri umferðinni og gáfu kost á sér í hina síðari. Kosningaréttur var bundinn við fullgilda flokksmenn, þá sem ekki skulduðu meira en eitt gjaldfallið árgjald. Eins og kemur fram í töflu 1.22. tóku 262 þátt í forvalinu. Þingmennirnir Gils Guðmundsson og Geir Guðmundsson urðu efstir, en þar á eftir komu Karl G. Sigurbergsson, Bergljót Kristjánsdóttir, Ólafur R. Einarsson og Svandís Skúladóttir. Framboðslistinn var skipaður í samræmi við úrslit forvalsins, nema hvað Ólafur R., einn helsti hvatamaður forvalsins, var ekki á listanum.

Tafla 1.22. Alþýðubandalag. Forval 1979 - 1991

	1978	1979	1983	1987	1991
Reykjavík		485	469	691	456
Kosningar		10.888	9.634	7.065	8.259
Reykjanes	262				
Kosningar	5.319				
Vesturland			242	191	
Kosningar			1.193	967	
Vestfirðir				350	108
Kosningar				676	619
Norðurland vestra					110
Kosningar					1.220
Norðurland eystra			288	217	
Kosningar			2.308	2.052	
Austurland				937	766
Kosningar				1.895	1.519
Suðurland		255	270	199	130
Kosningar		1.544	1.529	1.428	2.323
Samtals	262(1)	740(2)	1.269(4)	2.785(6)	1.570(5)
Kosningar	27.952	24.401	22.490	20.387	22.705
Fylgi í forvalskjörd.	5.319	12.432	14.664	15.199	13.940
Forval sem	5	6	9	18	11
% af fylgi					

Í prófkjöri Sjálfstæðisflokksins á Reykjanesi fyrir kosningarnar 1978 greiddu 1.647 manns atkvæði og 3.515 í prófkjöri Alþýðuflokksins. Forval Alþýðubandalagsins var mjög frábrugðið prófkjörum, hvort sem litið er á þátttökurétt eða fjölda þátttakenda.

Fyrir kosningarnar 1979 var forval viðhaft innan Alþýðubandalagsins í tveimur kjördæmum, í Reykjavík og á Suðurlandi. Í báðum kjördæmum var talsverð óeining um skipan efstu sæta. Í Reykjavík gáfu tveir þingmenn flokksins ekki kost á sér aftur, þau Eðvarð Sigurðsson og Svava Jakobsdóttir. Úrslit forvals urðu þau að Svavar Gestsson hlaut efsta sæti, Guðmundur J. Guðmundsson lenti í 2. sæti, Ólafur Ragnar Grímsson í 3. sæti og Guðrún Helgadóttir í hinu fjórða. Fulltrúaráðið í Reykjavík hafði formlegt vald til þess að ákvarða endanlegan framboðslista. Nokkrir fulltrúar þar vildu að þau Guðrún og Ólafur hefðu sætaskipti og hvöttu til þess arna í umræðum. Þeir gerðu hins vegar ekki tillögu um slíka breytingu heldur skorðu á Ólaf Ragnar að hafa sætaskipti við Guðrúnu. Niðurstaða fulltrúaráðsins var að staðfesta úrslit forvalsins og skipa framboðslistann samkvæmt þeim úrslitum.

Forval Alþýðubandalagsins tók að þessu leyti sömu stefnu og prófkjör hjá öðrum flokkum; flokksstofnanir hafa samkvæmt laganna hljóðan endanlegt vald til að ákvarða framboðslista, en í reynd hefur þetta enga þýðingu nema frambjóðandi bjóðist til að víkja úr sæti því sem hann vann í forvali eða prófkjöri.

Á Suðurlandi reyndi Baldur Óskarsson, sem skipaði 2. sæti listans 1978, að ná efsta sætinu af þingmanninum Garðari Sigurðssyni, en tapaði þeim slag mjög naumlega. Framboðslistinn var skipaður í samræmi við úrslit forvalsins.

Fyrir þingkosningarnar 1983 var forval viðhaft í fjórum kjördæmum, í Reykjavík, á Suðurlandi, Vesturlandi og í Norðurlandi eystra. Á Vesturlandi og í Norðurlandi eystra hættu þingmenn, en á Suðurlandi urðu enn átök um efsta sætið. Í Reykjavík var einnig ágreiningur um efstu sæti, en flokkurinn hafði þar fjóra þingmenn og almennt var búist við að flokkurinn tapaði einu þingsæti í því kjördæmi.

Á Vesturlandi varð Skúli Alexandersson í efsta sæti, en hann hafði skipað 2. sæti listans frá árinu 1971. Í Norðurlandi eystra sóttust þrjú eftir fyrsta sætinu, þau Soffía Guðmundsdóttir, sem skipaði 2. sætið 1978 og 1979, Helgi Guðmundsson, sem var í 3. sæti 1978 og 1979, og Steingrímur J. Sigfússon, í 4. sætið 1978 og 1979. Steingrímur

hafði sigur. Í Reykjavík urðu úrslit þau að nú höfðu þau Guðrún Helgadóttir og Ólafur Ragnar sætaskipti í forvali; Ólafur náði síðan ekki kjöri í kosningunum. Á Suðurlandi hélt Garðar Sigurðsson fyrsta sætinu, en Baldur Óskarsson tapaði aftur í forvalinu og hvarf af framboðslistanum.

Forval var ekki haldið innan Alþýðubandalagsins fyrir kosningarnar 1987 á Reykjanesi og Norðurlandi vestra. Í báðum kjördæmum ríkti samkomulag um skipan efstu sæta: Ragnar Arnalds í efsta sæti listans í Norðurlandi vestra og Geir Gunnarsson í efsta sæti listans á Reykjanesi og Ólafur Ragnar skipaði þar 2. sætið. Garðar Sigurðsson lét af þingmennsku og Margrét Frímannsdóttir sem skipað hafði 3. sæti lista Alþýðubandalagsins í Suðurlandskjördæmi árið 1978 og 2. sætið 1979, varð nú efst. Á Austurlandi hætti Helgi Seljan og efsta sætið kom í hlut Hjörleifs Guttormssonar. Hjörleifur hafði skipað 3. sætið 1978, en árið 1979 dró Lúðvík Jósepsson sig í hlé og fluttust þeir Helgi og Hjörleifur báðir ofar á listann, og var sú skipan óbreytt 1983.

Á Vestfjörðum hætti Kjartan Ólafsson, er skipað hafði efsta sætið frá 1974. Um sætið kepptu í forvali Þuríður Pétursdóttir (2. sæti 1983), Finnbogi Hermannsson (5. sætið 1983) og Kristinn H. Gunnarsson (6. sæti 1983).

Í Reykjavík gaf Guðmundur J. Guðmundsson ekki kost á sér í forvali. Mikil átök urðu þar um efstu sætin. Svavar Gestsson hélt 1. sæti, en Guðrún Helgadóttir hlaut nú 2. sætið. Þátttakendur í forvalinu voru nú tæplega 900, eða um helmingi fleiri en áður. Á Vesturlandi og Norðurlandi eystra voru efstu sæti óbreytt. Í báðum kjördæmum dró úr þátttöku í forvali 1983, enda lítil samkeppni milli frambjóðenda.

Framboðslistar voru ákveðnir fyrir þingkosningar 1991 án forvals í þremur kjördæmum: Reykjanesi, þar sem Ólafur Ragnar Grímsson (2. sæti 1987) skipaði 1. sæti; á Vesturlandi tók Jóhann Ársælsson (2. sæti 1983) við efsta sætinu; í Norðurlandi eystra var Steingrímur J. Sigfússon áfram í efsta sæti. Í kjördæmunum þremur voru ekki teljandi átök um skipan framboðslista: sama var upp á teningnum í Norðurlandi vestra, sem hélt forval í fyrsta sinn, og Suðurlandi; þar virðist hafa myndast hefð um að halda forval, hvort sem ágreiningur ríkir um framboðslista eður ei. Í Reykjavík, Vestfjörðum og Austurlandi var barátta um efstu sæti. Á Vestfjörðum tókust Kristinn H. Gunnarsson og Magnús Ingólfsson á um 1. sætið en á Austfjörðum Hjörleifur Guttormsson og Einar Már Sigurðsson. Í Reykjavík var 3. sætið

„laust“, Ásmundur Stefánsson (3. sæti 1987) bauð sig ekki fram í forvalinu.

Í heild var miklu minni þátttaka í forvali 1991 heldur en 1987; í forvalskjördæmunum fimm fækkaði þátttakendum um eitt þúsund (1987, 2568; 1991, 1570). Í Reykjavík var greiðsla flokksgjalda í fyrsta sinn ekki skilyrði fyrir þátttöku í forvali; í fyrra forvali voru flokksmenn, sem skulduðu meira en eitt ársgjald útilokaðir frá þátttöku. Á Austfjörðum var forvalið opið stuðningsmönnum eins og 1987 en á Vestfjörðum var þátttökuréttur þrengdur; 1987 gátu stuðningsmenn kosið en ekki 1991.²⁴

Breytingar á forvalsreglum útskýra því ekki hina miklu fækkun þátttakenda nema á Vestfjörðum; annars staðar voru reglur hinar sömu eða jafnvel rýmri (Reykjavík). Ef til vill átti minni samkeppni frambjóðenda um sæti á framboðslista þátt í fækkun þátttakenda á Suðurlandi en varla í öðrum kjördæmum. Minni forvalsþátttaka kemur því verulega á óvart og er vísbending um hnignandi flokksstarf í Alþýðubandalaginu, minni áhuga og virkni flokksmanna.

Sterk tilhneiging virðist ríkja hjá Alþýðubandalaginu til þess að viðhafa forval undir tvenns konar kringumstæðum: annars vegar þegar velja þarf nýja frambjóðendur í sæti sem talin eru næsta örugg þingsæti eða vonarsæti, og hins vegar þegar samkeppni er milli forystumanna um efstu sæti.

Ný aðferð við að velja frambjóðendur, forval, hefur fest rætur í Alþýðubandalaginu. Forvali var beitt í einu kjördæmi 1978, tveimur 1979, fjórum 1983, sex kjördæmum 1987 og fimm 1991. Ekki hafa verið miklar deilur um þátttökurétt í forvali, en venjulega hefur forval verið bundið við flokksmenn. Undantekning er þó Austurland, þar sem stuðningsfólk hefur rétt til þátttöku. Forvöl, líkt og prófkjör, draga úr valdi flokksstofnana — kjördæmisráða og flokksfélaga — og reynslan sýnir einnig að þessar flokksstofnanir eiga erfitt með að endurheimta vald yfir framboðsmálum eftir tilkomu nýrra aðferða með þátttöku fleiri en gengur og gerist þegar flokksstofnanir taka ákvarðanir. Forvöl í Alþýðubandalaginu hafa ekki rutt eldri aðferð algjörlega til hliðar; einkum eru líkur á að hefðbundinni uppstillingaraðferð sé beitt ef eining ríkir um rótgróna frambjóðendur í efstu sætum. Ekki er þá

²⁴ Þjóðviljinn greindi frá þátttökureglum í forvalinu í Reykjavík fyrir kosningarnar 1991 (19. janúar 1991), Austurlandi 1987 (30. nóvember 1986) og 1991 (4. desember 1990); Vestfjörðum 1987 (25. október 1986) og 1991 (6. febrúar 1991).

sennilegt að slík eining ríki alls staðar innan Alþýðubandalagsins, fremur en í öðrum stjórnmalaflokkum.

Í Alþýðubandalaginu hafa verið hörð átök um menn og málefni, eins og nánar verður vikið að síðar. Þar að auki virðist forvalið sem framboðsaðferð ýta undir samkeppni milli forystumanna. Hver og einn verður að reiða sig á persónulegt fylgi til að ná árangri í forvali. Kosningareglur þar sem kjósandi velur frambjóðendur í hvert sæti fyrir sig, gera að vísu að verkum að frambjóðendur geta bundist sam-mælum um gagnkvæman stuðning. Slík bandalög geta tekist þolan-lega, en eru afar erfið í framkvæmd, einkum þó innan Alþýðu-bandalagsins þar sem forvöl hafa ekki verið með þeim hætti að fram-bjóðendur bjóði fram í ákveðin sæti. Hver frambjóðandi hefur verið í kjöri í öll þau sæti sem kosið er til, og þannig er ekki komið í veg fyrir innbyrðis samkeppni frambjóðenda og hendur stuðningsmanna tiltekens frambjóðenda því ekki bundnar. Bandalag frambjóðenda halda miklu fremur þar sem reglur um framboð gera þeim kleift að bjóða fram einungis í tiltekin sæti (eins og tíðkast hefur t.d. í próf-kjörum Alþýðuflokksins). Forvalsform Alþýðubandalagsins stuðlar þannig að eigin áframhaldi; það eykur samkeppni milli forystumanna kjördæmisins og slíkt þýðir venjulega að aukinn ágreiningur á sér stað um skipan efstu sæta. Sá ágreiningur eykur síðan enn líkurnar á að for-val verði viðhaft fyrir næstu kosningar.

Endurnýjun

Um fjöllun um endurnýjun þingmanna Alþýðubandalagsins verður tví-þætt: annars vegar er lýsing á endurnýjun þingliðsins í kosningum 1959-1991, og hins vegar er greining á endurnýjunarferlinu, með hvaða hætti eldri þingmenn hverfa af þingi og nýir taka við.

Hjá Alþýðubandalaginu hefur endurnýjun fyrst og fremst orðið á framboðsstiginu, en í litlum mæli í þingkosningum. Í tíu kosningum 1969-1991 hafa einungis fallið fimm þingmenn flokksins, eða að meðaltali einn þingmaður í öðrum hverjum kosningum. Nærtækasta skýringin gæti verið sú, að fylgi Alþýðubandalagsins sé næsta stöðugt og þannig eigi þingmenn flokksins víst endurkjör.

Á tímabilinu 1959-74 breyttist þingmannatala Alþýðubandalagsins óverulega. Fæsta hafði flokkurinn níu þingmenn 1963, en flesta ellefu þingmenn 1974. Á þessu tímabili féllu þrjú þingmenn flokksins í

kosningum, en flokkurinn tapaði aldrei meira en einum þingmanni í einu.

Tafla 1.23. Endurnýjun þingmanna Alþýðubandalagsins 1959-1991

Þingmenn	Kosningar	Endurkjörnir	Nýir	Ekki í framboði	Féllu
60-10	1959	7 100%	3 30%	0	0
60-9	1963	7 70%	2 22%	2	1
60-10	1867	6 67%	4 40%	2	1
60-10	1971	6 60%	4 40%	3	1
60-11	1974	10 100%	1 9%	0	0
60-14	1978	10 91%	4 29%	1	0
60-11	1979	8 57%	3 27%	5	1
60-10	1983	9 82%	1 10%	1	1
63-8	1987	7 70%	1 13%	3	0
63-9	1991	6 75%	3 33%	2	0
Meðaltal		7,6 77,2%	2,6 25,3%	1,9	0,5

Alþýðubandalagið vann mikinn kosningasigur árið 1978 og hlaut þá 14 þingmenn. Síðan hefur flokkurinn yfirleitt tapað fylgi. Engu að síður féllu aðeins tveir þingmanna flokksins á tímabilinu 1978-1991, eða færri en þegar fylgið var stöðugra, 1959-74. Stöðugt fylgi útskýrir þannig hvers vegna svo fáir þingmenn féllu á tímabilinu 1959-74, en aðrar útskýringar gilda hins vegar um tímabilið 1978-91. En áður en lengra er haldið í skýringaleit, skal hér gerð grein fyrir endurnýjun þingliðs Alþýðubandalagsins í hverjum kosningum fyrir sig.

1959. Allir fráfarandi þingmenn flokksins voru endurkjörnir og þrír nýir bættust við, Alfreð Gíslason (f. 1905), Eðvarð Sigurðsson (f. 1910) og Geir Gunnarsson (f. 1930). Alfreð var kjörinn á þing 1956, en féll í sumarkosningunum 1959. Eðvarð og Geir höfðu báðir setið á þingi sem varamenn.

1963. Karl Guðjónsson (f. 1917) féll á Suðurlandi. Gunnar Jóhannsson hætti vegna aldurs en í hans stað kom Ragnar Arnalds (f. 1938). Finnbogi Rútur Valdimarsson (f. 1906) var ekki í framboði en gegndi áfram bankastjórastöðu sinni við Útvegsbankann. Eftirmaður Finnboga í efsta sæti listans á Reykjanesi var nýr þingmaður, Gils Guðmundsson (f. 1914). Hann var annar tveggja þingmanna Þjóðvarnarflokksins 1953-56, en hinn, Bergur Sigurbjörnsson, skipaði fjórða sæti

listans í Reykjavík. Ragnar Arnalds hafði einnig starfað með Þjóðvarnarflokknum.²⁵

1967. Ragnar Arnalds féll í Norðurlandi vestra, en Alþýðubandalagið fékk í fyrsta sinn kjörinn þingmann á Vesturlandi, Jónas Árnason (f. 1923), sem var þingmaður Sósíalístaflokksins 1949-53 og varaþingmaður Alþýðubandalagsins 1956-59. Karl Guðjónsson náði nú kjöri á Suðurlandi. Tveir þingmenn, báðir í Reykjavík, voru ekki í kjöri, þeir Einar Olgeirsson (f. 1902) og Alfreð Gíslason (f. 1905). Á Vestfjörðum var kosinn nýr þingmaður flokksins, Steingrímur Pálsson (f. 1918), sem skipað hafði 2. sæti listans 1963. Hannibal Valdimarsson, í efsta sæti listans á Vestfjörðum 1959 og 1963, skipaði nú efsta sæti I-listans í Reykjavík. Í Reykjavík var Magnús Kjartansson (f. 1919) kjörinn en hann var áður varaþingmaður Sósíalístaflokksins (1949-53) og Alþýðubandalagsins (1963-67).

1971. Þrír þingmenn voru ekki í framboði: Björn Jónsson og Hannibal Valdimarsson voru í framboði fyrir nýjan stjórnmaflok, Samtök frjálslyndra og vinstri manna, og Karl Guðjónsson fyrir Alþýðuflokkinn. Steingrímur Pálsson féll. Í stað þeirra komu fjórir nýir þingmenn: Garðar Sigurðsson (f. 1933), Helgi F. Seljan (f. 1934), Ragnar Arnalds (f. 1938) og Svava Jakobsdóttir (f. 1930). Ragnar var þingmaður 1963-67, Helgi varaþingmaður, fyrst 1956-59 og síðan 1967-71. Meðalaldur hinna nýju þingmanna var 37 ár, töluvert lægri en meðalaldur þingmanna flokksins í heild.

1974. Allir tíu þingmenn flokksins voru endurkjörnir og að auki nýr þingmaður, Stefán Jónsson (f. 1923).

1978. Magnús Kjartansson var ekki í framboði vegna veikinda en aðrir þingmenn voru endurkjörnir. Alþýðubandalagið vann töluverðan kosningasigur og fjórir nýir þingmenn bættust við: Hjörleifur Guttormsson (f. 1935), Kjartan Ólafsson (f. 1933), Ólafur Ragnar Grímsson (f. 1943) og Svavar Gestsson (f. 1944). Kjartan og Svavar voru ritstjórar Þjóðviljans, Hjörleifur einn helsti forystumaður Alþýðubandalagsins á Austurlandi, en Ólafur Ragnar hafði verið einn af forystumanna ungra framsóknarmanna og 1974 í framboði fyrir Samtök frjálslyndra og vinstri manna á Austurlandi. Nýliðarnir fjórir áttu því allir að baki langan feril í stjórnmálum.

²⁵ Sbr. skrif Ragnars í Morgunblaðið 14. febrúar 1993.

1979. Kjartan Ólafsson féll á Vestfjörðum og fimm þingmenn voru ekki í framboði: Eðvarð Sigurðsson (f. 1910), Gils Guðmundsson (f. 1914), Jónas Árnason (f. 1923), Lúðvík Jósepsson (f. 1914) og Svava Jakobsdóttir (f. 1930). Eðvarð, Gils og Lúðvík hættu vegna aldurs og þau Jónas og Svava létu af þingmennsku til að sinna ritstörfum. Nýliðar voru þrír: Guðmundur J. Guðmundsson (f. 1927), Guðrún Helgadóttir (f. 1935) og Skúli Alexandersson (f. 1926). Guðmundur J. skipaði 5. sætið í Reykjavík 1978, varamaður Eðvarðs og arftaki hans í „verkalýðspingsætinu“, en sterk hefð var fyrir því að forystumaður úr verkalýðsarmi Alþýðubandalagsins skipaði 2. sæti framboðslistans í Reykjavík. Skúli var í 2. sæti listans á Vesturlandi 1978 og færðist upp er Jónas hætti. Guðrún var kjörin borgarfulltrúi 1978.

1983. Ólafur Ragnar féll í Reykjavík eftir tilfærslu í forvali úr 3. sætinu 1979 í 4. sætið. Þetta er í fyrsta (og hingað til eina) skipti í sögu flokksins að þingmaður hefur verið færður niður á framboðslista. Stefán Jónsson var ekki í framboði og í hans stað kom Steingrímur J. Sigfússon (f. 1955).

1987. Helgi F. Seljan (f. 1934) gaf ekki kost á sér í framboð; Guðmundur J. Guðmundsson (f. 1927) og Garðar Sigurðsson (f. 1933) voru ekki í framboði vegna innanflokksátaka.²⁶

1991. Geir Gunnarsson (f. 1930) og Skúli Alexandersson (f. 1926) voru ekki í framboði. Geir var fyrst kjörinn á þing 1959 og hafði því setið samfellt á þingi í 32 ár. (Í sögu Kommúnistaflokks/Sósíalístaflokks/Alþýðubandalags sat Lúðvík Jósepsson lengst á þingi, eða í 37 ár, 1942-79. Einar Olgeirsson sat 1937-67, eða í 30 ár). Nýir þingmenn voru þrír: Ólafur Ragnar Grímsson, formaður flokksins frá 1987 og þingmaður 1978-83. Jóhann Ársælsson (f. 1943) arftaki Skúla í efsta sæti á Vesturlandi, og Kristinn H. Gunnarsson (f. 1952) í efsta sæti á Vestfjörðum. Alþýðubandalagið hlaut níu þingmenn í kosningunum, tvo í Reykjavík og einn í hverju hinna kjördæmanna.

Endurnýjun: Niðurstaða

Endurnýjun í þingflokki Alþýðubandalagsins var í nokkuð föstum skorðum 1959-67. Þrír þingmenn hættu vegna aldurs, en einn starfaði áfram sem bankastjóri ríkisbanka. Nýir þingmenn komu úr hópi fyrrum þingmanna eða varþingmanna, en einnig hélt Alþýðubanda-

²⁶ Sjá Guðmundur J. Guðmundsson (1990), einkum bls. 143-148, 172-187.

lagið áfram viðleitni til „vinstri samfylkingar“ og fékk í framboð fyrrum þingmenn Þjóðvarnarflokksins. Árið 1967 klofnaði Alþýðubandalagið í Reykjavík og árið 1971 voru þrír þingmenn ekki í framboði vegna innanflokksátaka. Frá 1967 til 1983 voru framboð ákvörðuð án mikilla átaka innan flokksins (að vísu voru deilur í Reykjavík 1978, fyrst og fremst um skipan 5. sætis. Uppstillingarnefnd ætlaði Sigurði Magnússyni sætið og að gera hann að arftaka Eðvarðs Sigurðssonar að 2. sæti listans. Lyktir urðu þær að Guðmundur J. Guðmundsson skipaði 5. sæti listans).

Í síðustu þremur kosningum (1983, 1987 og 1991) hafa orðið allmiklar deilur um framboð, einkum þó í Reykjavík. Ólafur Ragnar Grímsson, þáverandi þingflokksformaður, féll í þingkosningum 1983 eftir tap í forvali. Guðmundur J. Guðmundsson og Garðar Sigurðsson gáfu ekki kost á sér í framboð 1987. Stuttu síðar sagði Guðmundur sig úr flokknum og Garðar gagnrýndi flokkinn harðlega. Fyrir síðustu kosningar var víða ágreiningur um framboð, einna harðastur á Austurlandi þar sem Einar Már Sigurðsson bauð sig fram í efsta sætið gegn Hjörleifi Guttormssyni í forvali. Innanflokksátök eru hins vegar annar eðlis en 1967-71. Þannig hélt Ólafur Ragnar áfram þátttöku í flokknum og var síðan kjörinn formaður hans árið 1987. Hvorki Guðmundur J. né Garðar fóru í framboð fyrir aðra flokka, og Einar Már skipaði 2. sæti framboðslista flokksins á Austurlandi 1991.

Bakgrunnur og starfsferill

Í tíu manna þingflokki eftir kosningarnar 1959 voru fjórir verkalýðsforingjar, þeir Björn Jónsson, Eðvarð Sigurðsson, Gunnar Jóhannsson og Hannibal Valdimarsson. Tveir voru kennarar, Karl Guðjónsson og Lúðvík Jósepsson. Einn þingmanna flokksins hafði háskólapróf, Alfreð Gíslason, en fjórir að auki höfðu stúdentspróf. Þetta hvort tveggja — færri háskólamenn og margir stúdentar án háskólaprófs — markaði þingflokki Alþýðubandalagsins sérstöðu meðal þingflokka.

Fjórir þingmanna gegndu öðru opinberu starfi samhliða þingmennskunni: Finnbogi Rútur var ráðinn bankastjóri Útvegsbankans 1957 þegar Alþýðubandalagið sat í ríkisstjórn með Framsókn og Alþýðuflokki. Karl Guðjónsson var kennari að mennt og starfaði sem slíkur en var seinna (1966) ráðinn fræðslustjóri í Kópavogi af vinstri meirihluta í bæjarstjórninni (Karl var utan þings 1963-67). Geir

Gunnarsson var ráðinn skrifstofustjóri Hafnarfjarðarbæjar 1954 á tímum vinstri meirihluta þar. Alfreð Gíslason var læknir.

Aðrir þingmenn flokksins gegndu ekki föstu starfi utan Alþingis. Meirihluta þingflokksins skipuðu því atvinnustjórnámálamenn. Alþýðubandalagið hafði þarna enn sérstöðu; í öðrum flokkum gegndu þingmenn undantekningarlítið öðrum störfum samhliða þingmennskunni. Einungis einn þingmanna Alþýðubandalagsins gat talist háttsettur, opinber starfsmaður, Finnbogi Rútur. Ég mun fjalla ítarlega síðar um tengsl flokksins við ríkisvald, hvernig og hvers vegna Alþýðubandalagið var eini „utangarðsflokkurinn“ í hópi fjórflokkanna.

Einir sjö þingmanna flokksins höfðu setið í sveitarstjórnnum, þar af sátu fjórir í sveitarstjórnnum fyrir kosningarnar 1959 samhliða þingmennsku. Tveir þeirra gáfu ekki kost á sér í bæjar- og sveitarstjórnarkosningunum 1962, þannig að í lok kjörtímabilsins (árið 1963) sátu aðeins tveir þingmenn Alþýðubandalagsins í sveitarstjórnnum.

Hvorugur hinna nýju þingmanna flokksins 1963 (Gils og Ragnar) voru sveitarstjórnarmenn. Einungis tveir þingmenn unnu hjá hinu opinbera: Alfreð Gíslason og Gils Guðmundsson sem skipaður var forstjóri Menningarsjóðs 1956 þegar Gylfi Þ. Gíslason var menntamálaráðherra í vinstri stjórn. Enn fækkaði því opinberum starfsmönnum í þingliðinu og þar sem enginn þingmanna flokksins vann á einkavettvangi samhliða þingmennsku var nú þingflokkur Alþýðubandalagsins nær eingöngu skipaður atvinnustjórnámálamönnum.

Þessi þróun, minnkandi tengsl við hið opinbera, gekk að nokkru til baka eftir kosningarnar 1967 með tilkomu fjögurra nýrra þingmanna sem allir gegndu opinberum störfum: kennari, fræðslustjóri, forstjóri Menningarsjóðs og stöðvarstjóri Pósts og síma. Engir þingmenn Alþýðubandalagsins voru hins vegar háttsettir, opinberir starfsmenn, enginn var bankastjóri, enginn sýslumaður eða bæjarfógeti. Í þessu tilfelli breyttust ekki tengsl þingflokksins við ríkisvaldið jafnvel þótt opinberum starfsmönnum fjölgaði þar um sinn. Enginn háskólamaður var í þingflokknum kjörtímabilið 1967-71. Einn þingmaður sat í sveitarstjórn í upphafi kjörtímabilisins, en var ekki í endurkjöri í sveitarstjórnarkosningunum 1970.

Talsverð umskipti urðu í þingflokknum eftir kosningarnar 1971. Þingmannafjöldinn var óbreyttur (10), og nýir þingmenn fjórir. Háskólamenn voru nú tveir (Ragnar Arnalds, Svava Jakobsdóttir), opinberir starfsmenn tveir í upphafi kjörtímabilisins en eftir að annar

þeirra (Garðar) hætti kennslustörfum 1973 var Gils einn eftir. Með brotthvarfi Hannibals og Björns úr þingflokknunum varð Eðvarð eini verkalýðsforinginn.

Eftir kosningarnar 1974 vann enginn þingmanna flokksins við önnur störf samhliða þingmennskunni, hvorki hjá hinu opinbera né á einkavettvangi. Alþýðubandalagið var í stjórnarandstöðu og ráðherrar flokksins 1971-74 (Lúðvík og Magnús) urðu aftur óbreyttir þingmenn.

Þingmönnum flokksins fjölgaði um þrjá 1978 og nýir þingmenn voru fjórir. Háskólamenn voru nú fimm, fleiri en nokkru sinni. Meðal háskólamanna var einn lögfræðingur, Ragnar Arnalds, en hann er eini lögfræðingurinn sem setið hefur á Alþingi fyrir Alþýðubandalagið (Í 20 ára þingsögu Kommúnistaflokksins og Sósíalistaflokksins 1937-56, var einungis einn lögfræðingur, Áki Jakobsson). Engar grundvallar-breytingar urðu á þingflokknunum þrátt fyrir tilkomu fleiri þingmanna; Eðvarð var eftir sem áður eini verkalýðsforinginn og aðeins einn þingmanna, Ólafur Ragnar, starfaði jafnframt við önnur opinber störf.

Alþýðubandalagið tapaði talsverðu fylgi 1979 og hlaut nú ellefu þingmenn. Nýliðarnir þrír í þingflokknunum höfðu allir nokkra sérstöðu. Skúli Alexandersson er eini atvinnurekandinn í þingflokki Alþýðubandalagsins fyrr og síðar, Guðrún Helgadóttir var bæði þingkona og borgarfulltrúi og Guðmundur J. Guðmundsson tók við þingsæti Eðvarðs og var eini forystumaður verkalýðsfélags í þingflokknunum. Háskólamönnum fækkaði í þrjá og enginn þeirra var sveitarstjórnarmaður, samanborið við fimm af átta öðrum þingmönnum flokksins. Reyndar hefur einungis einn háskólaþingmanna flokksins 1959-1987 verið sveitarstjórnarmaður, Alfreð Gíslason er kjörinn var í borgarstjórn af hálfu Alþýðuflokksins. Frambrautir þingmanna flokksins virðast því nokkuð ólíkar eftir því hvort um háskólamenn er að ræða eður ei.

Litlar breytingar urðu á þingflokknunum 1983 og 1987: einungis einn nýr þingmaður í hvorum kosningum og engar veigamiklar breytingar urðu á einkennum eða starfsferli þingmanna.

Í þingkosningunum 1991 voru þingmenn flokksins níu talsins og nýliðarnir þrír. Fimm þingmanna voru háskólamenn. Mismunandi leiðir til þingmennsku koma hér greinilega fram: Einn háskólamanna hafði setið í sveitarstjórn en þrír af fjórum öðrum þingmönnum flokksins. Allir háskólamennirnir — nema einn nýkjörinna þingmanna — hafa einnig verið ráðherrar (Hjörleifur, Ólafur Ragnar, Ragnar Arnalds

og Steingrímur), en einungis einn hinna — sá sami og ekki hefur setið í sveitarstjórn (Svavar). Hann er hins vegar stúdent og lagði stund á háskólanám. Fyrri ráðherrar flokksins, Lúðvík Jósepsson og Magnús Kjartansson, voru hvorugir sveitarstjórnarmenn. Hið sama gilti um tvo helstu forystumenn Kommúnistaflokksins og Sósíalistaflokksins, þá Einar Olgeirsson og Brynjólf Bjarnason. Flokkarnir virðast því hafa tvenns konar forystumenn: annars vegar í landsmálapólitíkinni og hins vegar í sveitarstjórnnum.

Mjög freistandi er að setja fram eftirfarandi skýringu á tengslum framboðsaðferða í Alþýðubandalaginu og einkenna þingmanna flokksins: Forvalið hefur aukið valddreifingu í flokknum; flokksmenn í hverju kjördæmi fyrir sig taka nú einir ákvarðanir um skipan framboðslista. Þessi valddreifing hefur víðtæk áhrif á val frambjóðenda. Innri endurnýjun í flokknum eykst. Nýir þingmenn koma úr röðum þeirra, sem áður skipuðu sæti á listanum, njóta fylgis meðal flokksmanna sem ráða skipan efstu sæta. Nýir þingmenn Alþýðubandalagsins hafa frá og með kosningunum 1979 allir færst ofar á framboðslista í forvali: Guðmundur J. Guðmundsson, Guðrún Helgadóttir, Skúli Alexandersson, Steingrímur J. Sigfússon, Margrét Frímannsdóttir, Jóhann Ársælsson og Kristinn H. Gunnarsson. Fyrir daga forvalanna í flokknum komu margir nýir þingmenn úr röðum annarra flokka eða utanflokka: Ragnar Arnalds (Þjóðvarnarflokkur), Gils Guðmundsson (Þjóðvarnarflokkur), Svava Jakobsdóttir (utan flokka), Stefán Jónsson (Framsóknarflokkur), Ólafur Ragnar Grímsson (Framsóknarflokkur, SFV). Enginn þessara þingmanna færðist ofar á lista heldur fór beint í öruggt þingsæti (Gils) eða vonarsæti. Með tilkomu forvala getur forysta Alþýðubandalagsins ekki lengur tryggt fólki utan flokksins efstu sæti á framboðslista, eins og áður var raunin. Hver forystumaður á raunar fullt í fangi með að tryggja eigin stöðu í forvali, hvað þá að hann geti ráðstafað þingsætum annarra. Hver frambjóðandi verður nú að byggja upp eigið fylgi. Nokkrar mismunandi leiðir hafa þróast í þessari fylgisöflun; háskólamennirnir starfa fyrst og fremst að landsmálapólitík og höfða til flokksmanna á grundvelli hugmyndafræði og almennra stefnumiða, en aðrir frambjóðendur hafa fyrst og fremst unnið í sveitarstjórnnum og höfða fremur til staðbundinna hagsmuna og áhugamála.

Fjallað verður nánar almennt um tengsl framboðsaðferða, endurnýjunar þingmanna og einkenna í kafla I.6. Hér á eftir verður gerð stuttleg grein fyrir starfsferli þingmanna Alþýðubandalagsins.

Tafla 1.24. Störf þingmanna hjá hinu opinbera. Sjálfstæðisflokkur 1959-1991

	1959	1963	1967	1971	1974	1978	1979	1983	1987
Skólakerfi	1	1	1	1	1			1	
Bankar	3	2	2	1	1	1			
Dómskerfi	2	1	1	1					
Landsstjórn	1	1			1	1	1		
Sveitarstjórn	1	1	0	1					
Annað	2	1	1	1					
Samtals	10	7	5	5	5	2	1	1	

Tafla 1.25. Störf þingmanna hjá hinu opinbera. Framsóknarflokkur 1959-1991

	1959	1963	1967	1971	1974	1978	1979	1983	1987
Skólakerfi	1	1	1						
Bankar			1						
Dómskerfi	1	1	1	1					
Landsstjórn	1			1	2				
Sveitarstjórn	1	1	1						
Annað									
Samtals	4	3	4	2	2				

Tafla 1.26. Störf þingmanna hjá hinu opinbera. Alþýðuflokkur 1959-1991

	1959	1963	1967	1971	1974	1978	1979	1983	1987
Skólakerfi	1	1	1	1	1	1	2	1	1
Bankar			1			1			
Dómskerfi	1								
Landsstjórn	1	1	1	2	1				
Sveitarstjórn									
Annað	1	2	2	1		1			
Samtals	4	4	5	4	2	3	2	1	1

Tafla 1.27. Störf þingmanna hjá hinu opinbera. Alþýðubandalag 1959-1991

	1959	1963	1967	1971	1974	1978	1979	1983	1987
Skólakerfi	1		1	1		1			
Bankar	1								
Dómskerfi									
Landsstjórn		1	1	1					
Sveitarstjórn	1		1						
Annað	1	1	1						
Samtals	4	2	4	2		1			

Bakgrunnur og starfsferill þingmanna sýnir m.a. samband viðkomandi þingflokks og ríkisvaldsins.

Tvennt er athyglisvert í þessu sambandi varðandi þingflokk Alþýðubandalagsins 1959-1991 (sbr. töflur 1.24-1.27.)

— Mjög lítil tengsl eru við háttsett, opinber embætti. Þannig hefur aðeins einn þingmanni flokksins gegnt háttsettu embætti í stjórnarráðinu, enginn þingmanni flokksins hefur verið sýslumaður eða bæjarfógeti og aðeins einn gegnt bankastjórastöðu.

— Þessi tengsl rofnuðu nær algjörlega fyrir tveimur áratugum.

Skýringar á tengslum þingflokksins við opinberar stofnanir og á sambandi flokksins almennt við ríkisvald eru, að ég hygg, margþættar, eins og nánar verður fjallað um í köflum II og III.

Alþýðubandalagið var í ríkisstjórn strax eftir stofnun þess, eða árin 1956-58, en síðan ekki aftur fyrr en 1971. Á blómatíma fyrirgreiðslustjórnsmálanna hafði Alþýðubandalagið því minni tækifæri en aðrir flokkar til að ráða þingmenn til starfa hjá hinu opinbera — tækifæri sem hinir flokkarnir bæði höfðu og notuðu.

Einnig má nefna, að þingmenn Alþýðubandalagsins höfðu yfirleitt ekki háskólapróf, en það eitt útilokaði þá frá ýmsum opinberum embættum. Þannig geta eingöngu lögfræðingar orðið sýslumenn eða bæjarfógetar, svo dæmi sé tekið.

Þessi tvö atriði — langt stjórnarandstöðutímabil og skólaganga þingmanna — eru samt ekki fullnægjandi skýringar á litlum tengslum þingmanna Alþýðubandalagsins við hið opinbera. Alþýðubandalagið var í ríkisstjórn 1971-74, 1978-79, 1980-83 og 1988-91, en á þessum tíma var enginn þingmanni Alþýðubandalagsins ráðinn til starfa hjá opinberum aðilum. Að þessu leyti varð því engin breyting frá tíma-

bilinu 1959-71 þegar Alþýðubandalagið var í stjórnarandstöðu. Breyttir tímar ríktu eftir 1970 og erfiðara varð fyrir flokkana að ráða þingmenn í opinberar stöður. Mín niðurstaða er sú að starfshættir Alþýðubandalagsins, skipulag þess og hugmyndafræði séu meginskýringarnar á litlum tengslum flokksins við ríkisvaldið. Sú niðurstaða verður rökstudd síðar í þessu riti.

Forval Alþýðubandalagsins er í mörgu frábrugðið prófkjörum annarra flokka. Munurinn er sá helstur að mun færri taka þátt í forvölum Alþýðubandalagsins en prófkjörum hinna flokkanna. Alþýðubandalagið hefur þá sérstöðu að binda þátttöku á ákvörðunum um framboðslista við það flokksfólk sem greiðir árgjöld. Í öðrum flokkum hefur þátttaka í forvali í vaxandi mæli verið bundin við flokksfólk, en greiðsla árgjalda er ekki skilyrði. Alþýðubandalagið er eini flokkurinn sem innheimtir árgjöld með reglubundnum hætti og það bindur ákvörðunarrétt um flokksmálefni við greiðslu árgjalds. En fleira kemur til. Svo virðist sem frambjóðendur í forvölum Alþýðubandalagsins virði ákveðnar leikreglur, að mestu óskráðar, þar sem m.a. er lagt bann við að þeir kynni sig með auglýsingum eða opni kosningaskrifstofur.

Yfirleitt hefur samkeppni milli frambjóðenda mikil áhrif á þátttöku í forvali og prófkjörum. Þátttaka í prófkjöri Alþýðuflokksins í Reykjavík fyrir kosningarnar 1987 var þannig t.d. minni en þátttakan í forvali Alþýðubandalagsins. Hjá Alþýðuflokknum var samstaða milli efstu frambjóðenda um efstu sætin.

Forval hefur haslað sér völl í æ ríkari mæli innan Alþýðubandalagsins sem aðferð við að velja frambjóðendur. Svo virðist sem Alþýðubandalagið hafi einkum notað forval til þess að leysa innanflokkságreining um framboð líkt og Framsóknarflokkurinn hefur notað prófkjör. Þegar hins vegar flokksstofnanir hafa misst mátt til að skera úr slíkum ágreiningi er harla ólíklegt að þær endurheimti fyrra vald. Forval hefur því sennilega fest sig í sessi til frambúðar í Alþýðubandalaginu, þótt mismunandi verði eftir kringumstæðum hvar og hvenær þau eru haldin.

Við fyrstu sýn virðist sem upptaka forvals hafi ekki verið róttæk breyting á frambjóðendavali innan Alþýðubandalagsins. Þátttaka er eftir sem áður bundin við flokksfólk og endanlegt vald er enn hjá flokksstofnunum, félagsfundum og kjördæmisráðum. Vald flokksstofnana hefur hins vegar reynst meira í orði en á borði — forvalið öðlaðist strax það sterkan sess að flokksstofnanir hafa orðið að stað-

fasta úrslit forvals. Forvalið hefur því í raun bundið hendur flokksstofnana en ekki verið ráðgefandi eins og upphaflega var áætlað. Jafnframt hafa orðið til nýjar leikreglur í framboðsmálum. Í flokksstofnunum var allur ágreiningur sýnilegur — einhver varð t.d. að vera málsvari breytinga á framboðslista. Forval hefur gert ágreining lítt sýnilegri, því með almennri þátttöku flokksfólks í leynilegri atkvæðagreiðslu skapast óvissa um úrslit. Að sumu leyti líkist því forval Alþýðubandalagsins prófkjörum annarra flokka. Valdið hefur færst frá flokksstofnunum og frambjóðendum verða hver um sig að byggja upp persónufylgi og geta ekki lengur treyst eingöngu á stuðning „lykilmanna“ í stofnunum flokksins. Prófkjör og forval skapa nýjar leikreglur: Óvissa ríkir um röðun á framboðslista og meiri samkeppni verður milli frambjóðenda innbyrðis. En að öðru leyti er forval mjög frábrugðið prófkjöri og á milli forvals og opins prófkjörs er sá grundvallarmunur að í fyrra tilvikinu er aðild að flokknum forsenda þátttöku en í hinu síðara er ekki gerður greinarmunur á flokksfólki og utanflokksfólki. Svo gæti virst sem lokað prófkjör sé sama eðlis og forval, þar sem þátttaka er bundin við flokksfólk. Í kafla II fjalla ég nánar um forvöl og prófkjör, bæði opin og lokað, og þar verður m.a. rökstudd sú niðurstaða, að lokað prófkjör séu mjög ólík forvali Alþýðubandalagsins.

I.5. Alþýðuflokkur

Framboðsaðferðir

Eftir kjördæmabreytinguna 1959 stillti Alþýðuflokkurinn upp framboðslistum með svipuðum hætti og aðrir flokkar gerðu á þeim tíma; í hverju kjördæmi starfaði kjördæmisráð (fulltrúaráð í Reykjavík) og fyrir kosningarnar gerðu uppstillingarnefndir tillögu að framboðslista, sem lagður var fyrir kjördæmisráð.

Hjá Alþýðuflokknum var haldið prófkjör í einu kjördæmi fyrir kosningarnar 1971. Það var á Reykjanesi. Engin prófkjör voru haldin fyrir kosningarnar 1974, hvorki hjá Alþýðuflokknum né öðrum flokkum. Alþingi var rofið um vorið og boðað til kosninga með skömmum fyrirvara. Fyrir alþingiskosningarnar 1978 voru haldin prófkjör hjá Alþýðuflokknum í öllum kjördæmum nema Norðurlandi vestra og Austurlandi, en flokksþing Alþýðuflokksins hafði samþykkt

árið 1976 að opin prófkjör skyldu haldin í öllum kjördæmum. Í Norðurlandskjördæmi vestra hagaði þó þannig til, að kjördæmisráð hafði áður samþykkt, að Finnur Torfi Stefánsson skyldi skipa efsta sæti listans við næstu kosningar, og var því ekki talin ástæða til að efna til prófkjörs í því kjördæmi. Á Austurlandi var fylgi flokksins lítið og flokksstarf í lágmarki.

Árið 1979 var haldið prófkjör hjá flokknum í öllum kjördæmum nema á Austurlandi. Þátttaka í þeim var talsvert minni en árið 1978, eða ríflega tíu þúsund í stað ríflega þrettán þúsunda árið áður.

1983 voru haldin prófkjör í Reykjavík, á Reykjanesi, Vestfjörðum, í Norðurlandi eystra og á Suðurlandi. Þátttakan var mjög misjöfn, miðað við fyrri prófkjör; Í Reykjavík tæp tvö þúsund eða um þriðjungur af þátttökunni 1978; á Vestfjörðum var þátttakan hins vegar meiri en áður og raunar kusu þar öllu fleiri í prófkjöri flokksins en greiddu flokknum atkvæði í kosningunum.

Meginskýring á þátttöku fólks í prófkjöri 1983 virðist vera samkeppni frambjóðenda. Í Reykjavík voru tveir af þremur þingmönnum Alþýðuflokksins ekki í endurkjöri fyrir flokkinn en lítill ágreiningur var um skipan efstu sæta. Á Vestfjörðum var hins vegar hörð barátta - og þátttaka í prófkjöri mikil.

Alþýðuflokkurinn hélt prófkjör í öllum kjördæmum fyrir kosningar 1987 nema á Austurlandi. Þátttaka í þeim var öllu meiri en 1983, einkum á Vestfjörðum þar sem sömu menn áttust aftur við (og aftur fékk flokkurinn heldur fleiri prófkjörsþátttakendur en kjósendur). Í Norðurlandi eystra var þátttaka einnig öllu meiri en 1983, en þar urðu einnig töluverð átök um framboðslistann. Komu þar m.a. við sögu Árni Gunnarsson, fyrrverandi þingmaður Alþýðuflokksins, og Kolbrún Jónsdóttir, fyrrum þingmaður Bandalags jafnaðarmanna. Í Reykjavík tóku 830 manns þátt í prófkjörinu, en nú var þátttakan bundin við flokksaðild og sjálfskipað í þrjú efstu sætin. Átök voru aðeins um fjórða sætið.

Á flokksþingi Alþýðuflokksins 1984 var afnumið það ákvæði, að skylt væri að halda opin prófkjör og var kjördæmisráðum falið að taka ákvarðanir um tilhögun prófkjörs.²⁷ Framboðsreglur í prófkjörum flokksins bjóða hins vegar upp á bandalög frambjóðenda, sem geta

²⁷ Sbr.: „Kjördæmisráð ákveður framboðslista Alþýðuflokksins við kosningar til Alþingis og fulltrúaráð eða flokksfélag til sveitarstjórna að viðhöfðu prófkjöri um val frambjóðenda í efstu sæti lista.“ (úr 20. gr. flokkslaga).

með samvinnu sín á milli komið í veg fyrir kosningu um efstu sæti. Frambjóðendur tiltaka í hvaða sæti þeir gefa kost á sér, og þeir teljast vera frambjóðendur í sæti fyrir neðan en ekki í efri sæti. Jón Baldvin Hannibalsson, Jóhanna Sigurðardóttir og Jón Sigurðsson sömdu um skiptingu þriggja efstu sæta fyrir prófkjörið í Reykjavík 1987. Aðrir buðu sig ekki fram í þessi sæti og því var ekki kosið um þau.

Tafla 1.28. Alþýðuflokkur. Prófkjör 1971-1991

	1971	1978	1979	1983	1987	1991
Reykjavík						
Prófkjör		5491	3612	1901	830	2689
Kosningar		11159	8691	5470	9527	9165
Reykjanes						
Prófkjör	1416	3515	3257	3392	3505	
Kosningar	2620	7293	6187	4289	6476	
Vesturland						
Prófkjör		1179	471		723	960
Kosningar		1718	1165		1351	1233
Vestfirðir						
Prófkjör		523	698	937	1222	
Kosningar		808	1188	924	1145	
Nland vestra						
Prófkjör			329		586	
Kosningar			611		656	
Nland eystra						
Prófkjör		2122	1348	1150	1707	1823
Kosningar		2876	1789	1504	2229	1517
Austurland						
Prófkjör						
Kosningar						
Suðurland						
Prófkjör		644	530	820	909	
Kosningar		1743	1535	1278	1320	
Samtals	1416(1)	13474(6)	10245(7)	8200(5)	9282(7)	5472(3)
Kosningar	11020	26912	21580	15214	23265	24454
Fylgi í próf- kjörskjördæmi	2620	25597	21166	13465	22704	11915
Prófkjör sem % af fylgi	54	53	48	61	41	46

Fyrir kosningar 1991 voru prófkjör í einungis þremur kjördæmum: Reykjavík, Vesturlandi og Norðurlandi eystra. Kaflaskipti verða í framboðsmálum í Alþýðuflokknum; allt frá 1978 höfðu opin prófkjör verið meginregla við val á frambjóðendum í þingkosningum. Í þetta sinn voru listar ákveðnir af kjördæmisráðum, án prófkjös, í fimm kjördæmum. Prófkjör var ekki í höfuðvígi flokksins, Reykjaneskjördæmi; þar voru prófkjör tekin upp þegar 1971 og haldin ætíð síðan (nema 1974). Nokkur önnur kjördæmi fylgdu síðan fordæmi alþýðuflokksmanna á Reykjanesi og héldu ekki prófkjör.

Á Reykjanesi virðist ákvörðun um að leggja niður prófkjórið sýna fyrst og fremst aukinn styrk flokksstofnana í kjördæminu. Ein meginástæða þess var, að flokkurinn vann árið 1990 meirihluta í bæjarstjórn Hafnarfjarðar, sem Alþýðuflokkurinn hafði áður haft óslitið 1926-1954.

Aðstæður í Reykjaneskjördæmi kölluðu beinlínis á prófkjör, nema því aðeins að kjördæmisráðið hefði myndugleika til að setja niður deilur um framboðsmál. Fyrsta sætið losnaði við brotthvarf Kjartans Jóhannssonar af Alþingi en hann var skipaður sendiherra árið 1989; við þingsætinu tók Rannveig Guðmundsdóttir, bæjarfulltrúi í Kópavogi. Þar með var hvorugur þingmaður flokksins í kjördæminu úr Hafnarfirði. Haustið 1990 stefndi allt í uppgjör á Reykjanesi og bæjarstjórnin í Hafnarfirði, Guðmundur Árni Stefánsson, lýsti yfir framboði í væntanlegu prófkjóri og sagðist keppa að 1. sætinu.²⁸ Viku síðar ákvað kjördæmisráðið að ekkert yrði af prófkjóri en efstu sætin yrðu skipuð þannig: Jón Sigurðsson, Karl Steinar Guðnason, Rannveig Guðmundsdóttir, Guðmundur Árni. Þar með var komið í veg fyrir átök um skipan listans. Jafnframt var greitt fyrir röðun í efstu sæti í Reykjavík; þar var Jón Sigurðsson í fyrsta sæti 1987 en formaðurinn, Jón Baldvin í þriðja sæti. Jón Baldvin gerði nú tilkall til fyrsta sætis. Kjördæmisráðið í Reykjanesi sniðgekk ákvæði flokkslaga, sem gerðu ráð fyrir prófkjóri (20. gr.). Uppstillingin í Reykjanesi reyndist flokknum mjög heilladrjúg; fylgið óx og þingmaður vannst.

Í prófkjörskjördæmunum þrem voru deilur um framboðslista: Í Reykjavík sátu formaður og varaformaður á friðarstóli í fyrsta og öðru sæti en hörð barátta var um þriðja sætið, m. a. tókust á fyrrum áhrifamenn í Alþýðubandalaginu, Þröstur Ólafsson - fyrrum formaður Al-

²⁸ Morgunblaðið 17. október 1990.

Þýðubandalagsfélags Reykjavíkur, frambjóðandi í þingkosningum og bankaráðsmaður í Seðlabankanum og Össur Skarphéðinsson - fyrrverandi ritstjóri Þjóðviljans og varaborgarfulltrúi. Össur hlaut kosningu í 3. sætið. Á Vesturlandi náði Eiður Guðnason endurkjöri í 1. sætið naumlega, hlaut 344 atkvæði en Gísli S. Einarsson, bæjarfulltrúi á Akranesi 307 atkvæði. Í Norðurlandi eystra var Árni Gunnarsson ekki í kjöri; Sigbjörn Gunnarsson bar sigurorð af Hreini Pálssyni í prófkjörsslag um 1. sætið; Hreinn neitaði 2. sæti listans en sat í heiðursæti, síðasta sætinu.

Endurnýjun

Endurnýjun í þingliði Alþýðuflokksins má skipta í tvö tímabil; annars vegar þrennar kosningar á viðreisnarárunum (1959, 1963, og 1967) og hins vegar kosningar frá og með 1971 þegar Alþýðuflokkurinn tapaði miklu fylgi og viðreisnarstjórnin féll. Í haustkosningunum 1959 var einn þingmaður ekki í kjöri fyrir Alþýðuflokkinn. Steindór Steindórsson (f. 1902) en hann hafði verið kjörinn uppbótarmaður þá um sumarið. Fjórir nýir þingmenn bættust við þingliðið; Benedikt Gröndal (f. 1924) sem verið hafði þingmaður 1956-59, Birgir Finnsson (f. 1917), Jón Þorsteinsson (f. 1924) og Sigurður Ingimundarson (f. 1913). Allir höfðu þeir starfað lengi í Alþýðuflokknum og þeir Birgir og Sigurður nánast fæddir inn í hann þar sem faðir Birgis var Finnur Jónsson fyrrum þingmaður og ráðherra og Sigurður var sonur Jóhönnu Egilsdóttur varapingmanns 1956-59 og eins helsta leiðtoga Alþýðuflokksins í verkalýðshreyfingunni.

Tafla 1.29. Þingmenn - Alþýðuflokkur. Endurnýjun

Þingmenn	Kosningar	Endurkjörnir	Nýir	Ekki í framboði	Féllu
60-9	1959	5 83%	4 44%	1	0
60-8	1963	8 89%	0 0%	0	1
60-9	1967	8 100%	2 22%	1	0
60-6	1971	4 44%	2 33%	3	2
60-5	1974	4 67%	1 20%	1	1
60-14	1978	2 40%	12 86%	3	0
60-10	1979	9 64%	1 10%	4	1
60-6	1983	5 50%	1 17%	2	3
63-10	1987	6 100%	4 40%	0	0
63-10	1991	6 60%	4 40%	2	2
Meðaltal		5,7 70%	3,1 21%	1,7	1,0

1963 varð sú eina breyting á þingflokknum, að Friðjón Skarphéðinsson (f. 1909) féll í Norðurlandskjördæmi eystra. Árið 1967 var Guðmundur Í. Guðmundsson (f. 1909) fyrrum utanríkisráðherra ekki í kjöri, en hann hafði verið skipaður sendiherra árið 1965. Þá voru kjörnir tveir nýir þingmenn, þeir Jón Ármann Héðinsson (f. 1927) og Bragi Sigurjónsson (f. 1910) varaþingmaður 1956-1959.

Mikill stöðugleiki ríkti í þingliði Alþýðuflokksins á árunum 1959 fram til 1971, eins og ofangreint ber með sér. Tveir þingmenn voru ekki í framboði og aðeins einn þingmaður féll. Í kosningunum 1971 urðu hins vegar snögg umskipti. Tveir þingmenn féllu, þeir Birgir Finnsson á Vestfjörðum og Bragi Sigurjónsson í Norðurlandi eystra. Þrír þingmenn voru ekki í framboði, Emil Jónsson (f. 1902), Jón Þorsteinsson og Sigurður Ingimundarson. Emil var nærri sjötugur að aldri, Sigurður hafði verið skipaður forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins 1970 og Jón hóf rekstur eigin málflutningsstofu. Tveir nýliðar bættust í þingliðið, Pétur Pétursson (f. 1921) þingmaður 1956-59 og Stefán Gunnlaugsson (f. 1925). Báðir duttu þeir síðan út af þingi í kosningunum 1974. Pétur féll í kosningunum í Norðurlandi vestra, en Stefán var settur út af listanum í Reykjaneskjördæmi. Sighvatur Björgvinsson (f. 1942) var eini nýi þingmaður flokksins 1974, en í þeim kosningum fækkaði þingmönnum flokksins úr sex í fimm.

Árið 1978 voru þrír af fimm þingmönnum flokksins ekki í framboði. Eggert G. Þorsteinsson (f. 1925) og Jón Ármann Héðinsson voru felldir í prófkjörum, og Gylfi Þ. Gíslason (f. 1917) formaður Alþýðuflokksins 1968-74 var í næstneðsta sætinu í Reykjavík, en hafði í raun verið ýtt frá þátttöku í prófkjöri flokksins þar.²⁹

Í kosningunum 1978 voru því einungis tveir þingmenn Alþýðuflokksins endurkjörnir, þeir Benedikt Gröndal formaður flokksins, sem setið hafði lengi á þingi, og Sighvatur Björgvinsson. Alþýðuflokkurinn vann þá einn mesta kosningasigur í sögu íslenskra stjórnmalaflokka og nýliðarnir voru einir tólf: Árni Gunnarsson (f. 1940), Björn Jónsson (f. 1916), Bragi Níelsson (f. 1926), Bragi Sigurjónsson (f. 1910), Eiður Guðnason (f. 1939), Finnur Torfi Stefánsson (f. 1947), Gunnlaugur Stefánsson (f. 1952), Jóhanna Sigurðardóttir (f. 1942), Karl Steinar Guðnason (f. 1939), Kjartan Jóhannsson (f. 1939), Magnús H. Magnússon (f. 1922) og Vilmundur Gylfason (f. 1948).

²⁹ Sjá umfjöllun síðar í ritinu, kafla II.2.

Tveir þessara manna höfðu áður setið á þingi. Björn Jónsson var þingmaður 1956-1974, fyrst fyrir Alþýðubandalagið og síðan fyrir Samtök frjálslyndra og vinstri manna, og Bragi Sigurjónsson var þingmaður Alþýðuflokksins 1967-1971, sem fyrr var getið. Meðalaldur þeirra var, að Birni og Braga Sigurjónssyni undanskildum, tæplega 39 ár.

Í kosningunum 1979 féll Finnur Torfi Stefánsson í Norðurlandi vestra og fjórir þingmenn voru ekki í framboði: Björn Jónsson, Bragi Níelsson, Bragi Sigurjónsson og Gunnlaugur Stefánsson, Björn hætti vegna veikinda; Bragi sneri aftur til starfa sem læknir en Bragi Sigurjónsson og Gunnlaugur töpuðu í prófkjörum. Einn nýr þingmaður bættist við: Karvel Pálmason (f. 1936), áður þingmaður 1971-1978 fyrir Samtök frjálslyndra og vinstri manna.

1983 féllu þrír þingmenn: Árni Gunnarsson, Magnús H. Magnússon og Sighvatur Björgvinsson. Sighvatur átti í prófkjörsslag við Karvel um fyrsta sætið á Vestfjörðum en tapaði. Benedikt Gröndal var skipaður sendiherra árið áður og var ekki í kjöri. Vilmundur Gylfason var ekki í kjöri fyrir Alþýðuflokkinn. Jón Baldvin Hannibalsson (f. 1939) var eini nýliðinn.

1987 voru allir sex þingmenn flokksins endurkjörnir og að auki bættist þingliðinu fjórir nýir þingmenn: Árni Gunnarsson, þingmaður 1978-1983, Jón Sigurðsson (f. 1941), Jón Sæmundur Sigurjónsson (f. 1941) og Sighvatur Björgvinsson, þingmaður 1974-1983.

Í kosningum 1991 var Karvel Pálmason (f. 1936) ekki í framboði vegna veikinda og Kjartan Jóhannsson (f. 1939) var orðinn sendiherra. Tveir þingmenn féllu: Jón Sæmundur Sigurjónsson í Norðurlandi vestra og Árni Gunnarsson, í 1. sæti á Suðurlandi. Fjórir þingmenn komu í stað þeirra sem hættu eða féllu: Gunnlaugur Stefánsson (f. 1952), Rannveig Guðmundsdóttir (f. 1940), Sigbjörn Gunnarsson (f. 1951) og Össur Skarphéðinsson (f. 1953).

Gunnlaugur sat áður á þingi 1978-79 fyrir Reykjaneskjördæmi; hann er fyrsti þingmaður Alþýðuflokks úr Austurlandskjördæmi. Faðir Gunnlaugs, Stefán Guðmundsson, var alþingismaður Reyknesinga 1971-74. Afi Sigbjörns, Steindór Steindórsson, var einnig kjörinn á þing fyrir Alþýðuflokkinn í sumarkosningum 1959. Þessir þrír nýliðar voru rötgrónir í Alþýðuflokknum; öðru máli gegnir, eins og áður sagði, um Össur fyrrum ritstjóra Þjóðviljans (1984-87) og varaborgarfulltrúa Alþýðubandalagsins (1986-90). Össur gekk úr Alþýðubanda-

laginu haustið 1990, tók skömmu síðar þátt í prófkjöri Alþýðuflokks og skipaði þriðja sæti framboðslistans í Reykjavík.

Endurnýjun: Niðurstaða

Þegar litið er á endurnýjun í þingflokki Alþýðuflokksins á öllu tímabilinu 1959-1987 vekur fyrst eftirtekt hve fáir þingmenn eiga „eðlileg“ starfslok sem þingmenn, hætta á þingi vegna aldurs eða veikinda. Þetta gildir í raun aðeins um tvo þingmenn, þá Emil Jónsson (hætti 1971) og Björn Jónsson (hætti 1979). Björn var reyndar þingmaður flokksins mjög skamma hríð og því má segja að í raun sé Emil Jónsson eini þingmaður flokksins sem hættir á þingi vegna „eðlilegra“ starfsloka. Níu af þeim fimmtán þingmönnum, sem létu af þingmennsku á árunum 1959-1987, hættu vegna innanflokksátaka. 1974 missti Stefán Gunnlaugsson sæti sitt á listanum á Reykjanesi; Jón Ármann fór sömu leið 1978 sem og Gylfi Þ. og Eggert í Reykjavík. 1979 féll Gunnlaugur Stefánsson í prófkjöri á Reykjanesi, en Bragi Sigurjónsson tapaði fyrir Árna Gunnarssyni í baráttu um fyrsta sætið í Norðurlandi eystra. 1983 var Benedikt Gröndal ekki í framboði í Reykjavík eftir að Kjartan Jóhannsson hafði þvingað hann til að draga sig í hlé sem formaður Alþýðuflokksins á flokksþingi 1980. Vilmundur var í framboði fyrir ný stjórnmalasamtök 1983, Bandalag jafnaðarmanna, eftir að hafa tvisvar tapað í kosningum til varaformanns flokksins (1980 og 1982).

Bakgrunnur og starfsferill

Þingmenn Alþýðuflokksins voru níu talsins eftir haustkosningarnar 1959. Sjö þeirra voru háskólamenn, einn með stúdentspróf og sá níundi með iðnskólapróf. Hlutfall háskólamanna var mun hærra en hjá Sjálfstæðisflokki (14 af 24 þingmönnum), Framsóknarflokki (4 af 17) og þó sérstaklega Alþýðubandalagi (1 af 10). Aðeins einn forystumaður úr verkalýðsfélagi, Eggert G. Þorsteinsson, var í þingliði Alþýðuflokksins, en hjá Alþýðubandalaginu voru þeir fjórir.

Fjórir þingmenn Alþýðuflokksins störfuðu jafnframt hjá hinu opinbera. Þeir voru kennari, umboðsmaður Brunabótafélags Íslands (er í

eigu sveitarfélaga), sýslumaður og skrifstofustjóri Húsnæðisstofnunar ríkisins.³⁰

Einn þingmanna var jafnframt ritstjóri Alþýðublaðsins og annar rak eigin málflytningstofu. Enginn þingmanna Alþýðuflokksins vann eingöngu sem þingmaður. Að þessu leyti var Alþýðuflokkurinn ekki frábrugðinn Sjálfstæðisflokki og Framsóknarflokki.

Þrjú ráðherrar Alþýðuflokksins voru opinberir starfsmenn áratugum saman. Gylfi Þ. Gíslason var ráðherra 1956-71 og var þá í leyfi frá störfum sem prófessor við Háskóla Íslands til 1966 að hann fékk lausn frá því starfi. Guðmundur Í. Guðmundsson var alla sína ráðherratið, 1956-65, í leyfi frá störfum sem sýslumaður í Gullbringu- og Kjósarsýslu og bæjarfógeti í Hafnarfirði, en fékk lausn frá starfi er hann var skipaður sendiherra 1965. Emil Jónsson varð vita- og hafnarmálastjóri 1937 en hætti 1959 er hann varð forsætisráðherra í minnihlutastjórn Alþýðuflokksins. Sjö af níu þingmönnum Alþýðuflokksins voru þannig starfsmenn hins opinbera.

Alþýðuflokkurinn hafði þarna sérstöðu, því tengsl þingflokksins við ríkisvaldið voru miklu meiri en hjá öðrum þingflokkum, einkum þó Framsóknarflokki og Alþýðubandalagi. Hins vegar var fátíðara að þingmenn Alþýðuflokksins væru jafnframt í sveitarstjórnnum en gerðist hjá öðrum flokkum. 1959-63 var aðeins einn þingmanna Alþýðuflokksins, Birgir Finnsson, jafnframt í sveitarstjórn.

Þingflokkurinn var óbreyttur eftir kosningarnar 1963, nema hvað Friðjón Skarphéðinsson féll í Norðurlandi eystra.

Árið 1967 voru kjörnir tveir nýliðar fyrir Alþýðuflokkinn, þeir Jón Ármann Héðinsson og Bragi Sigurjónsson. Bragi var jafnframt útibússtjóri Útvegsbankans á Akureyri, en Jón Ármann var framkvæmdastjóri útgerðarfélags. Jón Ármann er eini þingmaður Alþýðuflokksins 1959-87 sem rekið hefur eigið atvinnufyrirtæki.

Eftir kosningarnar 1971 voru nýir þingmenn Alþýðuflokksins einnig tveir, Pétur Pétursson og Stefán Gunnlaugsson. Báðir voru þeir

³⁰ Birgir Finnsson var ráðinn umboðsmaður Brunabótafélags Íslands á Ísafirði þegar Stefán Jóhann Stefánsson, formaður Alþýðuflokksins 1938-52, var framkvæmdastjóri þess. Friðjón Skarphéðinsson - og reyndar einnig Guðmundur Í. Guðmundsson, þingmaður Alþýðuflokksins og utanríkisráðherra - var skipaður sýslumaður 1945 af Finni Jónssyni, ráðherra Alþýðuflokksins. Eggert G. Þorsteinsson var ráðinn skrifstofustjóri Húsnæðisstofnunar 1961, en félagsmálaráðherra var þá Emil Jónsson, formaður Alþýðuflokksins 1956-68.

starfsmenn hins opinbera; Pétur framkvæmdastjóri ríkisfyrirtækisins Álafoss og Stefán deildarstjóri í viðskiptaráðuneytinu.

Eftir kosningar 1974 bættist Sighvatur Björgvinsson í þingmannahópin sem eini nýliðinn. Sighvatur var fyrir þingmennsku ritstjóri Alþýðublaðsins, en hann er fyrsti þingmaður Alþýðuflokksins sem ekki hafði jafnframt annað starf. Hinir fjórir þingmenn flokksins voru gamalreyndir þingmenn: Gylfi Þ. Gíslason, Eggert G. Þorsteinsson, Benedikt Gröndal og Jón Ármann Héðinsson. Þeir höfðu allir aðra atvinnu, Gylfi og Benedikt hjá hinu opinbera og Eggert og Jón Ármann á einkavettvangi. Enginn ofangreindra manna hafði setið í sveitarstjórn.

Eftir kosningarnar 1978 verður í fyrsta sinn til þingflokkur í Alþýðuflokknum þar sem þorri þingmanna vann ekki önnur störf samhliða þingmennsku. Aðeins þrír þingmenn, kennari, bankastjóri og læknir, unnu hjá opinberum aðilum. Enginn þingmanna var jafnframt í sveitarstjórn. Háskólamenn voru sex eða hlutfallslega færri en áður. Prófkjörin sem Alþýðuflokkurinn tók almennt upp 1978 virðast því ekki hafa stuðlað sérstaklega að framgangi háskólamanna. Aðrir eiginleikar virðast hafa verið metnir meira. Þannig höfðu ýmsir í þingflokknum áður unnið við fjölmiðla, ýmist að aðalstarfi (Árni Gunnarsson, Benedikt Gröndal, Eiður Guðnason og Sighvatur Björgvinsson) eða sem aukastarf. Í síðarnefnda hópnum var Vilmundur Gylfason, einn helsti leiðtogi flokksins í kosningum. Hann var þá tæplega þritugur að aldri en landsþekktur fyrir þætti í útvarpi og sjónvarpi og greinaskrif í dagblöð. Í prófkjörunum kom starf innan flokksins frambjóðendum oft að litlu gagni. Eldri þingmenn og ýmsir aðrir virkir flokksmenn urðu að víkja fyrir nýjum mönnum, sem fæstir höfðu tekið mikinn þátt í flokksstarfinu. Leiðin til þingmennsku lá ekki lengur gegnum flokksfélögin. Um leið hlutu átök um framboð að fara fram fyrir opnum tjöldum þar sem prófkjör eru í eðli sínu opinber kosning, þar sem tekist er á um persónur.

Eftir kosningarnar 1979 voru fjórir háskólamenn í tíu manna þingflokki, eða jafnmargir og voru í sex manna þingflokki 1971-1974. Aðeins tveir þingmenn, Kjartan Jóhannsson og Vilmundur Gylfason, báðir kennarar, unnu jafnframt hjá hinu opinbera. Alþýðuflokkurinn var utan ríkisstjórnar og enginn þingmanna hans því ráðherra. Einungis þrír þingmenn höfðu setið í sveitarstjórnnum.

Nær allir þingmenn Alþýðuflokksins sinntu nú nær einvörðungu þingmennsku. Þarna höfðu orðið umskipti í þingkosningunum 1978, eins og fyrr var getið. „Atvinnumenska“ festi sig nú í sessi í þingflokki Alþýðuflokksins, eins og gerst hafði í öðrum flokkum. Munurinn var samt sá, að í Alþýðuflokknum voru snögg umskipti, en í þingflokki Sjálfstæðisflokks og Framsóknarflokks varð þingmennska að fullu starfi á lengri tíma. Í Alþýðubandalaginu (stofnað 1956) voru frá upphafi allnokkrir forystumenn sem störfuðu eingöngu að stjórnmálum (svo var einnig í forvera Alþýðubandalagsins, Sósíalístaflokknum).

Eftir kosningarnar 1983 var þingflokkur Alþýðuflokksins skipaður sex þingmönnum, eða sama fjölda og 1971-1974. Þá unnu allir þingmenn utan Alþingis, en nú aðeins einn, háskólakennari. Þá hafði aðeins einn þingmaður setið í sveitarstjórn, en nú voru fjórir fyrrum sveitarstjórnarmenn í þingflokknum (tveir þeirra höfðu að vísu setið þar fyrir aðra flokka en Alþýðuflokkinn).

Að loknum kosningum 1987 sátu tíu Alþýðuflokksmenn á Alþingi, þar af fimm háskólamenn. Helmingur þingmanna hafði starfað sem „sérfræðingar“ af einhverju tagi fyrir þingmennsku. Tveir þingmenn eru í föstum störfum utan Alþingis og er annar þeirra háskólakennari en hinn framkvæmdastjóri norrænu félaganna á Íslandi. Fjórir þingmenn höfðu verið í sveitarstjórn fyrir þingmennsku.

Þingmannatala Alþýðuflokks var óbreytt í kosningunum 1991 og einkenni þingmanna í meginatriðum hin sömu. Helsta breytingin felst í kjöri Gunnlaugs Stefánssonar, sóknarprests í Heydölum, Suður-Múlasýslu. Prestar hafa um langt skeið verið sjaldgæfir á Alþingi en voru þar mjög áberandi á tímum sjálfstæðisstjórnmalanna.³¹ Enginn prestur var alþingismaður 1974-91 en séra Gunnar Gíslason sat á þingi fyrir Sjálfstæðisflokkinn 1959-74. Einungis einn prestur hefur áður verið þingmaður Alþýðuflokksins, Sigurður Einarsson (1934-37); Ásgeir Ásgeirsson, þingmaður Alþýðuflokks 1937-52, var guðfræðingur en tók ekki prestvígslu.

Í þingflokki Alþýðuflokks hafa ekki myndast sams konar skil og í hinum fjórflokkunum milli háskólamanna og annarra þingmanna varðandi setu í sveitarstjórnnum; einn af fimm háskólamönnum er fyrr-

³¹ Sbr. Pétur Pétursson (1983), bls. 92.

verandi sveitarstjórnarmaður (Jón Baldvin) en tveir af öðrum þingmönnum flokksins (Karl Steinar og Rannveig).

Sveitarstjórnarmönnum hefur ekki fækkað í þingliði Alþýðuflokksins. Hið sama er uppi á teningnum í þingflokki Framsóknarflokks. Engu að síður hefur sveitarstjórnarmönnum á Alþingi fækkað, t.d. úr 35 á kjörtímabilinu 1959-1963 í 26 á þingi 1983-87 og í 28 á yfirstandandi þingi. Þessi fækkun á rætur að rekja til tveggja þátta; annars vegar fækkunar sveitarstjórnarmanna í þingliði Sjálfstæðisflokksins og hins vegar til þess, að þingmenn nýrri flokka, nema Borgaraflokksins, hafa ekki verið í sveitarstjórn. Þannig hafði enginn af fjórum þingmönnum Bandalags jafnaðarmanna á þingi 1983-87 verið í sveitarstjórn, né heldur nein af sex kvennalistapíngkonum 1987-1991. Á yfirstandandi þingi hefur ein þingkona Kvennalistans verið í sveitarstjórn (Ingibjörg Sólrún Gísladóttir).

Niðurstaða

Mjög skýrt samband virðist vera á milli framboðsaðferða, endurnýjunar og einkenna þingmanna ef litið er á Alþýðuflokkinn 1959-1987. Í kosningum 1978 gerðist allt í senn; prófkjör voru tekin upp, átök urðu um framboð flokksins og þingmenn hans eru ekki í störfum utan þingsins. Hér er hins vegar ekki allt sem sýnist.

Nærtækasta skýringin á sífelldum framboðsátökum í Alþýðuflokknum frá og með kosningunum 1978 eru að vísu prófkjörin, en að minni hyggju ber fremur að skoða prófkjörin sem afleiðingu af minnkandi flokkseiningu heldur en orsök átaka. Stjórnmalaflokkar taka upp prófkjör þegar þeir geta ekki lengur starfað með hefðbundnum hætti. Þar að auki hófust framboðsátök í Alþýðuflokknum ekki með prófkjörum; Stefáni Gunnlaugssyni var t.d. vikið úr sæti sínu á framboðslistanum á Reykjanesi án almenns prófkjörs meðal stuðningsmanna flokksins.

Saga Alþýðuflokksins er saga innanflokksátaka og hefur flokkurinn m.a. klofnað fjórum sinnum (1930, 1938, 1956, 1982).³² Viðreisnar-

³² 1930 var stofnaður Kommúnistaflokkur Íslands; 1938 Sósíalistaflokkur, 1956 Alþýðubandalag og 1982-'83 Bandalag jafnaðarmanna. Í öllum tilvikum yfirgáfu forystumenn Alþýðuflokkinn. Raunar er eðlilegt að telja að Alþýðuflokkurinn hafi fyrst klofnað árið 1918 vegna deilna innanflokks um sjálfstæðismálin, tengsl Íslands og Danmerkur. Þá sagði m.a. fyrsti og eini þingmaður flokksins, Jörundur Brynjólfsson sig úr flokksfélaginu í Reykjavík, sbr. Matthías Johannessen (1970).

árin 1959-1971 er eina tímabilið sem sæmilegur innanflokksfriður hefur ríkt. Átök eru sem sagt engin nýmæli í Alþýðuflokknum, en með prófkjörunum eru slíkar deilur háðar fyrir opnum tjöldum en ekki fyrst og fremst innan flokksstofnana.

Eftir kosningaósigurinn 1971 hófust átök innan Alþýðuflokksins á nýjan leik. Endurnýjun þingliðsins verður ekki skýrð nema í ljósi þessara deilna. Prófkjörsátök voru eitt birtingarform óeiningarinnar, en einnig var tekist á innan flokksstofnana. Þannig hætti Benedikt Gröndal þingmennsku eftir að hann lét nauðugur af formennsku á flokksþingi árið 1980. Síðla árs 1982 gekk Vilmundur Gylfason úr flokknum eftir að hafa tvívegis, 1980 og 1982, tapað kjöri um varaformannsembætti flokksins.

Endurnýjun í þingflokki Alþýðuflokksins eftir 1971 var átakamikil. Prófkjörin sem slík ollu ekki þessum átökum heldur fyrst og fremst aðrar ástæður, ekki síst sú að fylgi flokksins varð mjög ótryggt og „örugg“ þingsæti því harla fá. Í kosningunum 1974 fékk flokkurinn t.d. aðeins einn kjördæmakjörinn þingmann og var sá hinn níundi í röðinni af tólf kjördæmakjörnum þingmönnum Reykvíkinga. Einnig ber að geta þess að Alþýðuflokkurinn gat ekki lengur komið þingmönnum í störf hjá hinu opinbera og auðveldað þeim að hætta þingmennsku.

Alþýðuflokkurinn treysti lengur á tengsl við ríkisvaldið en aðrir íslenskir stjórnmalaflokkar. Þannig höfðu þingmenn flokksins sem kjörnir voru í haustkosningum 1959 stundað mjög áþekk störf; sýslumenn (2), prófessor, kennari, bæjarstjóri, blaðamaður, framkvæmdastjóri og málflutningsmaður. Þingmennirnir voru alls níu, og sjö þeirra höfðu háskólapróf. Þrjú þingmenn voru jafnframt ráðherrar, aðrir fjórir opinberir starfsmenn samhliða þingmennskunni og einn þingmaður var ritstjóri Alþýðublaðsins, en varð síðar opinber starfsmaður samhliða þingmennskunni. Einn þingmannanna var málflutningsmaður og varð sá seinna fulltrúi ríkisins í kjaramálum.

Með nokkurri einföldun má segja að þingflokkar annarra flokka hafi á árunum um og eftir kjördæmabreytinguna 1959 hver um sig skipst í tvo meginhópa:

Bergsteinn Jónsson (1976) og Ólafur R. Einarsson (1978) fjalla um þessi átök í Alþýðuflokknum.

-Í Sjálfstæðisflokknum voru menn úr atvinnulífinu og opinberir starfsmenn:

-Í Framsóknarflokknum voru menn úr landbúnaði og opinberir starfsmenn:

-Í Alþýðubandalaginu voru verkalýðsleiðtogar og opinberir starfsmenn.

-Í þingliði Alþýðuflokksins var hins vegar aðeins einn hópur; þeir sem samtímis þingmennsku voru opinberir starfsmenn. Þarna voru einkum að baki þrjár ástæður:

- 1) Margir þingmenn Alþýðuflokksins voru opinberir starfsmenn fyrir þingmennsku og héldu þeim störfum:
- 2) Nokkrir þingmenn Alþýðuflokksins voru skipaðir í opinberar stöður;
- 3) Flokkurinn hafði lítil ítök í atvinnulífinu og verkalýðsfélögum og þingmenn hans höfðu því takmarkaða möguleika á störfum annars staðar en hjá hinu opinbera.

Samkvæmt þessari röksemdafærslu „þurftu“ alþýðuflokksþingmenn að fá opinberar stöður: Þeir fengu til þess tækifæri með langri ríkisstjórnarsetu 1959-71 - og notuðu þau.

Alþýðuflokkurinn var nær samfelldur í stjórnarandstöðu 1971-87. Á þessum tíma hefur þingflokkurinn minnstur verið fimm þingmenn, en stærstur fjórtán. Samanburður á þingmönnum Alþýðuflokksins milli kjörtímabila er því torveldur. Engu að síður er ljóst, að frá og með kosningum 1974 skipa fáir opinberir starfsmenn þinglið Alþýðuflokksins, sem og reyndar annarra stjórnsmálaflokka.

Almennt séð mætti segja að þingmennska sé orðin að „blindgötu“, því erfitt er fyrir stjórnsmálaflokka að skipa þingmenn í opinberar stöður og greiða þannig fyrir endurnýjun í þingliðinu.³³ Alþýðuflokkurinn naut þess að vera stjórnarflokkur á viðreisnarárnum og margir í þingliði og forystu flokksins voru opinberir starfsmenn. Sjálfstæðisflokkurinn notaði síðari hluta viðreisnaráranna til að skilja

³³ Staðhæfingin kann að virðast röng í ljósi atburða ársins 1993, þegar þrjú þingmenn Alþýðuflokksins voru skipaðir í háar opinberar stöður, í öllum tilfellum af flokksbræðrum sínum í ráðherrastól: Jón Sigurðsson varð seðlabankastjóri, Eirur Guðnason sendiherra og Karl Steinar Guðnason forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins. Ég hygg svo ekki vera; skýringar á sterkri tilhneigingu forystumanna Alþýðuflokksins til að reka fyrirgreiðslupólítík er að finna í ritinu; þessum kafla, kafla II.2. og III. Þessar embættaveitingar greiddu vissulega fyrir endurnýjun í þingliði og ráðherrahópi Alþýðuflokksins en kostnaðurinn er hár: Hætta á fylgistapi og mjög neikvæð umræða um flokkinn í fjölmiðlum og annars staðar.

mjög á milli þingmannsstarfa og atvinnu hjá hinu opinbera. Stjórnaraðild virðist því ekki ein og sér hafa mikið skýringargildi um þróun þingmennsku yfir í fullt starf.

Í þessum kafla hefur verið sýnt fram á tvö megininkenni Alþýðuflokksins:

- 1) Mikil átök hafa verið um forystu flokksins, nema á viðreisnarárunum,
- 2) Í þingflokknum voru nær eingöngu opinberir starfsmenn meðan flokkurinn var í ríkisstjórn.

Höfuðskýringin á þessu hvoru tveggja er hin sama. Veikt skipulag hefur einkennt flokkinn og sömuleiðis lítil virkni í flokksstarfinu. Sterkt skipulag og öflugt flokksstarf skapa hvort tveggja flokksaga. Deilumál, m.a. um framboð og forystu, eru útkljáð innanflokks eftir þeim leikreglum sem flokkurinn setur. Aðeins veikur stjórnarálflokkur afsalar sér réttinum til að útnefna frambjóðendur í hendur óflokksbundins fólks í almennum prófkjörum, eins og Alþýðuflokkurinn gerði með flokkssamþykktinni 1976. Forystan treysti mjög á tengslin við ríkisvaldið, en flokkurinn hafði lítil ítök annars staðar í þjóðlífinu. Löng ríkisstjórnarseta virkaði síðan eins og deyfilyf á Alþýðuflokkinn - verndaði tímabundið gegn sársauka, en veikti mótstöðuaflið þegar til lengri tíma var litið. Flokksskipulag Alþýðuflokksins var mjög óburðugt allt frá aðskilnaði flokksins og Alþýðusambandsins 1940-42. Á viðreisnarárunum urðu innviðir flokksins enn veikari. Stjórnarsetan var Alþýðuflokknum ekki haldgóður undirbúningur undir þær sviptingar sem síðan hafa orðið í íslenskum stjórnámálum. Reyndar lá nærri að flokkurinn þurrkaðist út af þingi eftir kosningaósigra 1971 og 1974. „Nýr“ Alþýðuflokkur varð síðan til þar á eftir.

I.6. Niðurstaða

Á árunum 1959-1971 voru framboðsaðferðir flokkanna fjögurra mjög svo svipaðar. Flokksstofnanir skipaðar fulltrúum, sem kjörnir voru innan flokksins, sáu um framboð í hverju kjördæmi. Eftir kjördæmabreytinguna 1959 efdust flokksstofnanir í kjördæmunum, yfirleitt á kostnað miðstjórnarvalds flokkanna í Reykjavík. Meginverkefnið í uppstillingu framboðslista voru að samræma mismunandi sjónarmið innan flokksins í kjördæminu og ágreiningur um skipan framboðslista byggði oftast á fyrri kjördæmaskipan, fulltrúar gömlu kjördæmanna

börðust um efstu sætin. Flokksfélög kusu fulltrúa til að stilla upp framboðslista, en gegndu litlu, beinu hlutverki í ákvörðunum um listann.

Framboðsaðferðirnar breyttust mjög á tímabilinu 1971-1991:

-Fyrir kosningarnar 1971 voru haldin prófkjör hjá tveimur stærstu flokkunum, Framsóknarflokknum í öllum átta kjördæmum og í Sjálfstæðisflokknum í fimm kjördæmum.

-1974 var framboðslistum hjá öllum flokkunum stillt upp með gamla laginu.

-1978 voru haldin prófkjör hjá þremur flokkum; í Framsóknarflokki og Sjálfstæðisflokki í þremur kjördæmum en í Alþýðuflokknum í sex kjördæmum. Alþýðubandalagið hafði forval í einu kjördæmi.

-1979 hélt Sjálfstæðisflokkurinn prófkjör í þremur kjördæmum en Alþýðuflokkurinn í sjö. Í Framsóknarflokknum voru ekki prófkjör en skoðanakönnun viðhöfð í Reykjavík og á Reykjanesi innan fulltrúaráðanna. Alþýðubandalagið hafði forval í tveimur kjördæmum.

-1983 voru prófkjör hjá Sjálfstæðisflokknum í sjö kjördæmum, hjá Alþýðuflokknum í fimm og hjá Framsóknarflokknum í tveimur kjördæmum en skoðanakannanir innan fulltrúaráða flokksins í fimm kjördæmum.

Alþýðubandalagið hélt forval í fjórum kjördæmum.

-1987 voru prófkjör hjá Sjálfstæðisflokknum í fjórum kjördæmum en skoðanakannanir meðal trúnaðarmanna flokksins í tveimur kjördæmum. Í Alþýðuflokknum voru prófkjör í sjö kjördæmum en í fjórum hjá Framsóknarflokknum. Í einu kjördæmi, Norðurlandi eystra, var viðhöfð skoðanakönnun meðal trúnaðarmanna flokksins. Í Alþýðubandalaginu var forval í sex kjördæmum.

-1991 voru fimm prófkjör hjá Sjálfstæðisflokknum í fimm kjördæmum, hjá Alþýðuflokknum í þremur kjördæmum en einungis í einu kjördæmi í Framsóknarflokknum. Í Alþýðubandalaginu var forval í fimm kjördæmum. Fyrir utan prófkjör eða forval notuðu flokkarnir „hefðbundna“ aðferð, þar sem uppstillingarnefnd gerði tillögu um listann en sums staðar var kosið innan flokksstofnana í viðkomandi kjördæmi.

Af þessu yfirliti um framboðsaðferðir fjórflokkanna má draga eftirfarandi ályktanir:

1) Í framboðsmálum urðu tímamót fyrir kosningarnar 1971. Eftir þær kosningar hafa allir flokkarnir í einhverjum mæli leitað með form-

legum hætti álits stuðningsfólks og/eða flokksfólks í atkvæðagreiðslu eða skoðanakönnun um skipan efstu sæta á framboðslistum.

2) Alþýðubandalagið hefur einn þessara flokka nær undantekningarlaust bundið ákvörðunarrétt um framboð við flokksfólk (á Austurlandi hefur forval verið opið flokksfólki og stuðningsfólki).

3) Nokkrar mismunandi aðferðir eru nú notaðar við ákvarðanir um framboðslista. Munurinn er ekki eingöngu milli flokkanna, heldur er hann einnig nokkur milli kjördæma og milli kosninga.

Staða pólitískrar forystu hlýtur að markast mjög af framboðsaðferðum á hverjum tíma. Breytingar á framboðsaðferðum geta breytt stöðu þingmanna verulega. Þótt einkennilegt megi virðast hefur staða þingmanna bæði styrkst og veikst með nýjum aðferðum við val á frambjóðendum. Þeir búa að sönnu við talsvert meiri óvissu en áður, þannig vita þeir t.d. ekki með neinni vissu hvaða aðferð verður viðhöfð innan flokksins við frambjóðendaval fyrir næstu kosningar. Óvissan er minnst varðandi þetta atriði innan Alþýðubandalagsins, því þar hafa nær einungis verið notaðar tvær aðferðir, hin „hefðbundna“ aðferð og forval meðal flokksfólks. Frambjóðendur geta hins vegar safnað fólki í flokkinn fyrir forval, en þar með skapast enn frekari óvissa um hverjir taki ákvarðanir um framboð. Þingmenn og aðrir frambjóðendur vita ekki glöggt til hvaða hóps þeir eiga að höfða eða hverjir þeirra umbjóðendur eru.

Í Alþýðuflokknum er ekki lengur skylt að hafa opin prófkjör. Enn fremur er mjög breytilegt hvaða reglur gilda um þátttökurétt í prófkjöri og geta þau því verið bundin við flokksfólk eingöngu eða opin öllu stuðningsfólki.

Í Sjálfstæðisflokki og Framsóknarflokki er margs konar fyrirkomulag á frambjóðendavali: a) „hefðbundin“ aðferð; b) kosning eða skoðanakönnun meðal trúnaðarmanna flokksins; c) lokuð prófkjör; d) opin prófkjör. Í báðum flokkum hafa prófkjör í seinni tíð oftast verið bundin við flokksfólk og yfirlýst stuðningsfólk. Opin prófkjör viðhafði Framsóknarflokkurinn aðeins 1978. Í Sjálfstæðisflokknum voru hvergi opin prófkjör fyrir kosningarnar 1987.

Ákvörðun um tilhögun framboðsmála er tekin innan hvers flokks í hverju kjördæmi fyrir sig. Engin ein regla gildir lengur.

Þingmenn búa ekki við algjöra óvissu um endurútnefningu til framboðs. Óvissan er hins vegar miklu meiri ef miðað er við fyrra fyrirkomulag, bæði hvað varðar framboðsaðferð og niðurstöðu um skipan

framboðslista. Á sama tíma hefur athafnafrelsi þingmanna aukist, því þegar flokksstofnanir missa vald til að ákvarða framboð glata þær einnig myndugleika til að aga fulltrúa flokksins. Flokksstofnanir sem ekki geta tryggt þingmönnum fyrra sæti á framboðslista eiga heldur óhægt um vik við að halda uppi flokksaga. Kjörnir fulltrúar geta meira að segja séð sér hag í að standa gegn ákvörðunum flokksstofnana, styrkja stöðu sína og auka vinsældir meðal væntanlegra þátttakenda í prófkjöri með andstöðu við „flokksræði“. En hér er ég reyndar kominn að viðfangsefni sem fjallað verður ítarlega um í kafla II.

Í öllum flokkum hafa orðið miklar breytingar á því hvernig þingflokkar eru endurnýjaðir. Nú eru auknar líkur á að þingmenn verði ekki aftur í framboði, svo og að þeir falli í kosningum. Þessar breytingar urðu hins vegar ekki með nákvæmlega sama hætti eða á sama tíma í flokkunum fjórum:

-Í Sjálfstæðisflokknum var breytinga fyrst greinilega vart 1971; 1974 ríkti millibilsástand en frá og með kosningunum 1978 hafa breytingar orðið mjög rækilegar.

-Í Framsóknarflokknum urðu umskipti í endurnýjun þingmanna 1978 en áður var endurnýjun í þingflokknum bæði mjög skipuleg og friðsamleg. Opinberar deilur um framboðsmál hafa farið fram í Framsóknarflokknum í þremur síðustu kosningum, m.a. komu fram tveir listar Framsóknarmanna í Norðurlandi vestra 1983, og 1987 bauð fyrrum þingmaður flokksins fram lista í Norðurlandskjördæmi eystra og náði kjöri.

-Í Alþýðuflokknum var þingmanni í Reykjaneskjördæmi vikið út af lista 1974. Frá og með kosningunum 1978 til kosninga 1987 hefur það síðan verið séreinkenni Alþýðuflokksins að allir þeir þingmenn flokksins, sem ekki eru áfram í framboði, hafa með einhverjum hætti verið þvingaðir til að hætta.

-Ekki er unnt að skipa endurnýjun í Alþýðubandalaginu niður í tímabil. Endurnýjun þingmanna er nú sem áður fyrst og fremst á framboðsstiginu en miklu síður í kosningum. Þrír þingmenn voru ekki í framboði 1971 vegna innanflokksátaka, en allir voru þeir í framboði fyrir aðra flokka og náðu tveir þeirra kjöri. 1983 færðist þingmaður neðar á lista í forvali og féll síðan í kosningu. 1987 hættu tveir þingmenn vegna innanflokkságreinings en hvorugur var í framboði fyrir annan flokk eða aðra flokka (annar þeirra er enn í Alþýðubandalaginu). Mikil og opinber átök urðu um framboðslistann í Reykjavík

1987. Forseti Alþýðusambandsins, Ásmundur Stefánsson, sóttist eftir 2. sætinu en lenti í 3. sæti í forvali sem ekki dugði til þingkjörs. (Þetta var í fyrsta sinn í sögu Alþýðubandalagsins sem flokkurinn hlaut einungis tvo þingmenn í Reykjavík. Sósíalístaflokkurinn hafði alla tíð a.m.k. tvo kjördæmakosna þingmenn í Reykjavík og einn uppbótarþingmann.) Á Austurlandi fékk Alþýðubandalagið aðeins einn þingmann 1987, hafði tvo þingmenn 1971-87 (þrjá 1978-79). Kosningarnar 1987 voru fyrstu kosningarnar í sögu Alþýðubandalagsins þar sem saman fóru átök um framboð og fall þingmannsefna í „öruggum“ sætum. Óvissa um endurnýjun þingmanna hefur greinilega aukist í Alþýðubandalaginu.

Að sumu leyti svipaði þingmönnum fjórflokkanna 1983-87 mjög til þingmanna 1959-63. Meðalaldur þingmanna var svipaður bæði kjörtímabilin og konur afar fáar í þingliði flokkanna, eða tvær 1959-63 og fjórar 1983-87. Meginþorri þingmanna stundaði ýmiss konar millistéttarstörf fyrir þingmennsku. 1959-63 höfðu allir þingflokkar einhver séreinkenni varðandi störf manna áður en þeir voru kjörnir á þing:

-Í Sjálfstæðisflokki voru menn úr atvinnulífinu og opinberir starfsmenn.

-Í Framsóknarflokknum voru menn úr landbúnaði og opinberir starfsmenn.

-Í Alþýðubandalaginu voru verkalýðsleiðtogar og opinberir starfsmenn.

-Í Alþýðuflokknum voru opinberir starfsmenn.

Þessi séreinkenni þingflokkanna hafa minnkað mjög eða jafnvel horfið. Þannig situr enginn útgerðarmaður á þingi fyrir Sjálfstæðisflokkinn, en þeir voru þrír 1959-67. Enginn verkalýðsleiðtogi situr á þingi fyrir Alþýðubandalagið, en voru fjórir frá 1959, síðan þrír og loks einn 1971-87. Þingmönnum Framsóknarflokksins úr röðum bænda hefur heldur fækkað. Þeir voru flestir sjö 1974-79 en þrír 1987-91. Enginn kaupfélagsstjóri situr á þingi fyrir Framsókn, eins og var fram til 1971. Enginn sýslumaður hefur setið fyrir Alþýðuflokkinn síðan 1967.

Gagngerar breytingar hafa orðið á starfsferli þingmanna svo og á sjálfu þingmannsstarfinu. Áður stunduðu þingmenn mjög gjarnan aðra atvinnu samhliða þingmennskunni, en nú gegnir öðru máli. Þessi

þróun þingmannsstarfsins í „atvinnumennsku“ varð ekki með sama hætti eða á sama tíma í flokkunum fjórum:

-Hjá Sjálfstæðisflokknum fjölgaði „atvinnuönnum“ í þingflokknum fyrst 1959-67, síðan 1978-79 og að síðustu í kosningunum 1983 er „athafnamenn“ hurfu alfarið.

-Nokkur atvinnumennska var í þingflokki Framsóknar þegar árið 1959, og frá 1971 hefur meirihluti þingmanna flokksins sinnt því starfi eingöngu.

-Meirihluti þingmanna Alþýðubandalagsins var „atvinnuönn“ þegar árið 1959 og þeim fjölgaði síðan enn eftir 1974.

-Í Alþýðuflokknum voru engir „atvinnuönn“ fyrr en árið 1974. Gjörbreyting varð á 1978 og nú fylla þingflokkinn nær eingöngu atvinnuönn.

Aukin atvinnumennska hjá þingmönnum ræðst sem sagt af ýmsum þáttum: Meiri kröfur eru gerðar til þingmanna og launakjör þeirra eru bætt; sérhæfing starfa eykst víða í þjóðfélaginu sem minnkar möguleika þingmanna á starfi hjá hinu opinbera eða hjá einkafyrirtækjum samhliða þingmennsku.

Atvinnumennska í stjórnámálum varð snemma ríkjandi í Alþýðubandalaginu; svipaða sögu er að segja af Framsóknarflokknum. Í Sjálfstæðisflokknum kom atvinnumennska í bylgjum en Alþýðuflokkurinn var síðastur fjórflokkanna til að taka upp atvinnumennsku í stjórnámálum. Þannig skipta aðstæður og hefðir hvers flokks miklu máli, eins og sýnt verður fram á í kafla II.

Í upphafi þessa kafla lýsti ég þróun framboðsaðferða, endurnýjun og einkennum þingmanna fjórflokkanna á tímabilinu 1959-91 og bar flokkana saman í þessu tilliti. Ég lagði áherslu á nákvæmar tímasetningar, hvenær breytingar urðu á hverjum þingflokki fyrir sig. Allar þessar upplýsingar urðu að liggja fyrir áður en svara yrði leitað við þeirri spurningu hvort eitthvert samband væri á milli breytinga á mismunandi sviðum, hvort finna mætti einhver tengsl milli framboðsaðferða, endurnýjunar og einkenna þingmanna. Svör við þessari spurningu fara hér á eftir.

-Í Sjálfstæðisflokknum hafa farið saman frá 1971 nýjar aðferðir í framboðsmálum, prófkjör og aukin opinber átök um skipan framboðslista. Endurnýjun er þar ekki lengur í föstum skorðum. Ekki er hins vegar ljóst hvort hér er um einhliða orsakasamband að ræða. Prófkjör kunna allt eins að vera afleiðing fremur en meginorsök innanflokks-

átaka. Einkenni þingmanna flokksins breyttust töluvert áður en prófkjörin komu til sögunnar og því virðast breytingar á einkennum þingmanna og starfsferli fyrir þingmennsku ekki tengjast nýjum framboðsaðferðum. Hér má t.d. benda á að „athafnamönnum“ í þingflokknum fækkaði og atvinnumönnum fjölgaði þegar á viðreisnarárunum.

-Í Framsóknarflokknum varð breyting á framboðsaðferðum 1971, en endurnýjun í þingflokknum var lengi skipuleg og átakalítill. Opin prófkjör og átök um skipan framboðslista fóru saman fyrir kosningarnar 1978 og í kosningunum 1983 og 1987 varð klofningur vegna framboðsmála. Eitthvert samband virðist því vera milli breytinga á framboðsaðferðum og endurnýjunar síðasta áratuginn. Nýjar framboðsaðferðir og endurnýjun hafa hins vegar ekki átt beinan þátt í þróun yfir í „atvinnumennsku“, því sú þróun hófst fyrir 1971.

-Í Alþýðubandalaginu var tekið upp forval í nokkrum kjördæmum 1983. Endurnýjun er ekki hægt að skipta niður í tímabil. Klofningur varð í flokknum fyrir tíma forvals og ákvörðun þriggja þingmanna að bjóða sig ekki fram fyrir flokkinn aftur tengist í engu forvali. Sömu sögu er að segja af fækkun verkalýðsleiðtoga í þingflokknum. Hins vegar virðast forvöl og aukin innri endurnýjun þingmanna fara saman.

-Í Alþýðuflokknum urðu sneggri umskipti en hjá hinum flokkunum og 1978 varð til nýr þingflokkur, mjög ólíkur hinum fyrri. Þar fór saman að prófkjör voru tekin upp, mikil átök urðu um framboð og atvinnumennska einkenndi þingflokkinn. Flokkurinn, sem áður hafði fimm þingmenn, hlaut 14 þingmenn í kosningunum og aðeins tveir þeirra voru endurkjörnir þingmenn. Slík gjörbreyting á sér enga hliðstæðu og að þessu leyti hafði Alþýðuflokkurinn sérstöðu.

Hvaða almennu niðurstöðu má svo draga af sambandi framboðsaðferða, endurnýjunar og einkenna þingmanna?

Greinileg tengsl eru milli breyttra framboðsaðferða og endurnýjunar þingmanna og fara hér saman prófkjör og aukin óvissa um endurkjör. Fyrir 1970-71 höfðu framboðsaðferðir fjórflokkanna verið í föstum skorðum og þingmenn sem sóttust eftir endurkjöri gátu verið nokkuð öruggir um stöðu sína. Slíku hefur ekki verið að heilsa síðan. (Alþýðubandalagið er þó nokkuð sér á báti.) Talsverðar breytingar urðu hins vegar á einkennum þingmanna fyrir 1971 og þegar á heildina er litið virðist sem þróunin yfir í „atvinnumennsku“ hafi orðið með nokkuð mismunandi hætti hjá flokkunum fjórum og virðist ekki standa í beinum tengslum við nýjar framboðsaðferðir eða endurnýjun þingmanna.

Í þessum kafla hef ég athugað þrjá þætti: aðferðir fjórflokkanna við að velja frambjóðendur, með hvaða hætti endurnýjun verður í þingflokki þeirra og helstu einkenni þingmanna (bakgrunn og starfsferil) sem og hugsanleg tengsl þessara þátta. Sjónarhornið hefur verið heldur þröngt og afmarkað. Ég hef reynt að skýra vissa þætti varðandi pólitíska forystu á Íslandi með því að vísa í aðra þætti varðandi pólitíska forystu. Þessi aðferð skilar niðurstöðum, sem í senn eru upplýsandi og takmarkaðar. Nýjar framboðsaðferðir hafa haft margháttuð áhrif, en þessar aðferðir voru hins vegar viðbrögð flokkanna við nýjum kringumstæðum. Spurningin hlýtur því að vera hverjar þessar nýju kringumstæður voru, og jafnframt hvernig flokkarnir brugðust við og hvernig skýra beri aðgerðir flokkanna.

Í kafla I hefur áherslan verið á að lýsa fjórflokkunum og þingmönnum þeirra. Í næstu köflum snúum við okkur að skýringum á þróun fjórflokkanna. Í þeim tilgangi er eðlilegt að skoða fyrst samspil forystu og flokks.

II. Forysta: Umboð og vald

II.1. Sjálfstæðisflokkur

Í þessum kafla mun ég fjalla um forystu Sjálfstæðisflokksins 1959-91. Upphaf tímabilsins markast af kjördæmabreytingunni 1959, en árið 1991 voru þingkosningar. Sama ár var formaður Sjálfstæðisflokksins í fyrsta sinn felldur á landsfundi er kosið var á milli þáverandi formanns flokksins Þorsteins Pálssonar og varaformannsins Davíðs Oddssonar.

Í greiningu minni á pólitískri forystu í kafla II koma fyrir tvö lykilhugtök stjórn málafræðinnar: Umboð og vald. Hið fyrra vísar til umbjóðenda hinnar pólitísku forystu, hverjir velja pólitíska forystu. Hið síðara vísar til valdastöðu pólitískrar forystu. Umboð og vald vísa til mismunandi hlutverka forystunnar: Annars vegar er pólitískur forystumaður þjónn er þiggur umboð sitt frá öðrum, t.d. flokksfólki, hagsmunasamtökum, kjósendum í viðkomandi kjördæmi eða þjóðinni í heild. Hins vegar er slíkur forystumaður jafnframt valdhafi með rétt til að taka margvíslegar ákvarðanir sem eru bindandi fyrir aðra. Þetta tvíþætta hlutverk pólitískrar forystu skapar í eðli sínu eilífa togstreitu milli hlutverka þjónsins og hlutverka valdhafans. Erfitt er að finna jafnvægi þarna á milli og slíkt jafnvægi reynist ávallt óstöðugt og því þarf að viðhalda og endurnýja með markvissum hætti. Samþætting ólíkra og jafnvel andstæðra hlutverka gerir pólitíska forystu í lýðræðisríkjum að spennandi rannsóknarverkefni, því þessi staða er aldrei gefin heldur hlýtur eðli málsins samkvæmt að vera stöðugum breytingum undirorpin, stundum jafnvel með skyndilegum og óvæntum hætti.³⁴

Hér á eftir skoða ég umboð forystu Sjálfstæðisflokksins, síðan vald hennar og að lokum samspil umboðs og valds: Hvernig og hvers vegna breytist staða forystu flokksins.

Umboð

Kjördæmabreytingin sem gerð var 1959 fækkaði kjördæmunum úr 28 í 8. Áður ríkti mismunandi kosningafyrirkomulag, einmenningskjördæmi þar sem sá var kjörinn sem flest atkvæðin hlaut, sex tvímenningskjördæmi með listakosningu, og Reykjavík með átta kjör-

³⁴ Þessar hugmyndir eru komnar frá Gunnari Helga Kristinssyni.

dæmakjörna þingmenn og listakosningu. Nú var tekin upp listakosning í öllum kjördæmum og flokkum var úthlutað þingsætum í hlutfalli við fylgi flokkanna í kjördæminu. Kjördæmakosnir þingmenn urðu tólf í Reykjavík, sex í Norðurlandi eystra og á Suðurlandi en fimm í öðrum kjördæmum. Uppbótarþingsæti voru eftir sem áður ellefu, en þeim var úthlutað til að jafna skiptingu þingsæta milli flokka sem hlutu kjördæmakosna þingmenn.

Umboð þingmanna Reykjavíkur fyrir Sjálfstæðisflokkinn hlaut að miklu leyti að vera umboð frá flokknum. Flokksstofnanir réðu uppstillingu framboðslistans í Reykjavík. Flokkurinn hafði þar yfir að ráða öflugasta kosningaskipulagi landsins, og í Reykjavík tvinnuði flokkurinn saman flokkskipulagið og stjórnkerfi borgarinnar, en flokkurinn hafði meirihluta í borgarstjórn allt frá stofnun hans 1929.³⁵

Utan Reykjavíkur var skipulag flokksins og starf hans í miklu ríkara mæli tengt einstökum forystumönnum, og flokkurinn gegndi ekki lykilhutverki í samskiptum forystumanna og kjósenda.

Kjördæmabreytingin fjölgaði Reykjavíkurþingmönnum úr átta í tólf, og í reynd var það eina breytingin sem hin nýja kjördæmaskipan hafði í för með sér fyrir Reykjavík. Öll önnur kjördæmi voru hins vegar lögð niður og ný sköpuð í þeirra stað. Umboð þingmanna Sjálfstæðisflokksins í Reykjavík var því óbreytt, en talsverðar breytingar urðu hjá öðrum þingmönnum flokksins. Nú urðu til nýjar flokksstofnanir, kjördæmisráð, og réðu þær niðurröðun á framboðslista. Flokksstofnanir urðu því mikilvægar fyrir alla þingmenn flokksins, ekki einungis Reykjavíkurþingmenn.

Pótt einmennings- og tvímenningskjördæmin væru lögð niður, lifðu þau samt áfram í hugum fólks. Fulltrúar í kjördæmisráðum komu frá flokksfélögum gömlu kjördæmanna og átök og samningar innan hinna nýju kjördæmisráða endurspegluðu fyrst og fremst fyrri kjördæmaskipan. Umboð þingmanna Sjálfstæðisflokksins utan Reykjavíkur varð flóknara en áður; þeir voru fulltrúar nýrra kjördæma, en jafnframt fulltrúar hinna eldri kjördæma.

Röksemd mín er ekki sú að þingmenn flokksins hafi eftir kjördæmabreytinguna 1959 eingöngu verið fulltrúar flokksins. Eftir sem áður sóttu þingmennirnir umboð sitt til ýmissa hópa, ekki síst kjósenda flokksins í kjördæminu. Endurkjör þingmanna er hins vegar háð niður-

³⁵ Sbr. Svanur Kristjánsson (1986).

röðun framboðslista. Í hinni eldri kjördæmaskipan voru þingmenn nánast sjálfkrafa áfram í kjöri, entist þeim á annað borð aldur og heilsa til. Í upphafi hinnar nýju kjördæmaskipunar áttu þessir þingmenn hins vegar ekki lengur örugg sæti, því nú höfðu þeir eignast keppinauta úr röðum forystumanna flokksins annars staðar í hinu nýja kjördæmi og staða allra var háð ákvörðunum viðkomandi kjördæmisráðs. Þingmenn sátu að sjálfsögðu ekki aðgerðarlausir og voru áfram miðpunktur í starfi flokkanna í sinni heimabyggð. Flokksstofnanir Sjálfstæðisflokksins urðu hins vegar sterkari eftir kjördæmabreytinguna 1959 og þingmenn urðu fulltrúar flokksstofnana í ríkari mæli en áður.

Á fyrstu árum Sjálfstæðisflokksins kaus þingflokkurinn formann flokksins, en með skipulagsbreytingu 1936 var formannskjör falið þingflokki og miðstjórn flokksins sem kosin var á landsfundi. Formaður og varaformaður voru í fyrsta sinni kjörnir beinni kosningu á landsfundi árið 1961.

Í heild styrktust því stofnanir flokksins, kjördæmisráð og landsfundur, eftir 1959. Þingmenn fengu umboð sín frá kjördæmaráðum, formaður og varaformaður frá landsfundi. Formaður flokksins lagði eftir sem áður tillögur fyrir þingflokkinn um ráðherraefni. Með þessu fyrirkomulagi var lítil hætta á misvísandi ákvörðunum; umboð sköruðust ekki innan kerfisins. Kjördæmaráð ákvörðuðu framboð, landsfundur kaus flokksforystuna, formaður valdi ráðherraefni.

Litlar efasemdir heyrðust meðal sjálfstæðismanna um flokksskipulag og kosningakerfið fyrr en eftir þingkosningar 1967, þegar flokkurinn tapaði talsverðu fylgi. Endurnýjun í þingliðinu var einnig lítil, bæði 1963 og 1967; nýliðar nær eingöngu úr röðum fyrrum þingmanna og varaþingmanna; enginn nýr þingmaður 1963 var undir fertugu og einn 1967.

Meðal ungra sjálfstæðismanna var sú skoðun áberandi, að fylgistapið stafaði ekki síst af veikari stöðu flokksins meðal ungra kjósenda; fljótt bárust einnig böndin að kjördæmaskipaninni, sem talin var hafa haft mjög neikvæðar afleiðingar: „...miðstjórnarafl stjórnmalaflokka-anna hefur eflzt, en áhrif einstakra þingmanna og annarra einstaklinga minnkar að sama skapi. Efling flokksræðis hefur gert ýmsa unga menn frábitna stjórnmalum og ýtt undir neikvæð viðhorf til þeirra.“³⁶

³⁶ Friðrik Sophusson (1968), bls. 16.

Veturinn 1967-68 lagði dómsmálaráðherra Sjálfstæðisflokksins, Jóhann Hafstein, fram á Alþingi tillögu um breytingar á kosningalögum. Þar var gert ráð fyrir að hver stjórnmalaflokkur gæti einungis haft einn lista í framboði í hverju kjördæmi. Tilefni tillögunnar var framboð I-listans í Reykjavík 1967; yfirkjörstjórn í Reykjavík úrskurðaði listann utanflokka og landskjörstjórn hnekkti niðurstöðunni og taldi Alþýðubandalagið hafa lagt fram tvo lista í Reykjavík: G-lista og I-lista; uppþotarpingsætum var úthlutað til flokksins samkvæmt því.

Heimdallur, Félag ungra sjálfstæðismanna í Reykjavík og Vaka, stúdentafélag við Háskóla Íslands, sem hafði sterk - en óformleg - tengsl við Sjálfstæðisflokkinn, ályktuðu gegn frumvarpinu; töldu það boða enn frekari eflingu „flokksræðis“ í landinu.³⁷ Dómsmálaráðherra breytti síðan tillögunni þannig að framboðslisti þyrfti samþykkt yfirkjörnar viðkomandi flokks til að teljast flokksframboð; ekki var útilokað að flokkur gæti haft fleiri en eitt framboð í sama kjördæmi.

Forsetakosningar sumarið 1968 ollu miklu umróti í stjórnmalalífínu, ekki síst innan Sjálfstæðisflokksins. Tveir menn voru í framboði: Kristján Eldjárn, þjóðminjavörður, og Gunnar Thoroddsen, sendiherra. Ráðherrar Sjálfstæðisflokksins og Morgunblaðið studdu Gunnar. Kristján Eldjárn vildi ekki fara í framboð nema njóta stuðnings manna úr öllum flokkum; í upphafi lá fyrir stuðningur áhrifamanna í Framsóknarflokki, Alþýðubandalagi og Alþýðuflokki en engra úr Sjálfstæðisflokki. Pétur Benediktsson, þingmaður og bankastjóri, hét Kristjáni þá stuðningi og Benedikt Blöndal, systursonur Péturs - og Bjarna forsætisráðherra - tók sæti í undirbúningsnefnd framboðs fyrir Kristján.³⁸ Ýmsir forystumenn ungra sjálfstæðismanna voru einnig í hópi stuðningsmanna Kristjáns. Gunnar tapaði kosningunni með miklum mun.

Þessar hræringar urðu tilefni til aukapings Sambands ungra sjálfstæðismanna haustið 1968 um „ný viðhorf í íslenskum stjórnmalum“. Þar kom í ljós að ungir sjálfstæðismenn lögðu ekki lengur áherslu á að breyta kjördæmaskipan og taka upp einmenningskjördæmi; ein meginástæðan var eflaust hatrömm andstaða samstarfsflokksins í ríkisstjórn, sem sama haust samþykkti harðorða ályktun gegn slíkum breytingum.

³⁷ Styrmir Gunnarsson (1968) fjallar um hræringar í ungliðasamtökum stjórnmalaflokka. Sjá einnig Ármann Sveinsson (1969); þar eru m.a. endurprentaðar greinar Ármanns um hinar fyrirhuguðu breytingar á kosningalögum.

³⁸ Sbr. Kristján Thorlacius (1989), bls. 65-66.

Á aukáþinginu var m.a. ályktað um fyrirkomulag framboðsmála, að Sjálfstæðisflokkurinn ætti að taka upp prófkjör við val á frambjóðendum. Einnig voru samþykktar tillögur um breytingar á skipulagi og starfsháttum Sjálfstæðisflokksins, sem miðuðu að minnkandi áhrifum þingflokksins. Tillögurnar voru lagðar fyrir landsfund Sjálfstæðisflokksins haustið 1969 og samþykktar með nokkrum meirihluta atkvæða.

Á árunum 1970-1991 urðu smátt og smátt til í Sjálfstæðisflokknum mismunandi umboð; fyrst í stað voru umboðin einfaldlega ólík en urðu síðan grundvöllur að nánast óleysanlegum innanflokksdeilum.

Til að byrja með tengdust átök innan flokks persónum Geirs Hallgrímssonar og Gunnars Thoroddsens; áttu rætur að rekja til forsetakosninganna 1952. Gunnar hætti stjórn málaafskiptum um hríð (1965-70) en náði sterkri fótfestu aftur í flokknum í prófkjöri 1970; kosið var á milli Gunnars og Geirs sem varaformanns á landsfundi sama ár; Geir hafði betur en stuðningur við Gunnar var einnig mikill (Geir hlaut 375 atkvæði en Gunnar 328). Geir tók við flokksformennsku 1973 þegar formaðurinn - Jóhann Hafstein - lét af störfum vegna veikinda. (Staða Jóhanns sem flokksformanns hafði áður beðið nokkurn hnekki; hann varð annar í prófkjörinu í Reykjavík 1970 en Geir efstur.) Gunnar var kjörinn varaformaður 1974 og gegndi starfinu til landsfundar 1981. Vorið 1973 var Gunnar valinn formaður þingflokksins. Fram til þess tíma hafði formaður eða varaformaður flokksins jafnframt verið formaður þingflokksins.

Formennska Gunnars var hluti af víðtæku samkomulagi forystumanna í flokknum; í staðinn skyldi Gunnar ekki bjóða sig fram, hvorki til formanns eða varaformanns á landsfundi 1973.³⁹

Nokkru eftir kosningu Gunnars sem formanns þingflokksins birtist viðtal við hann í Stefni, málgagni ungra sjálfstæðismanna. Þar sagðist Gunnar, sem þingflokksformaður, standa jafnfætis formanni flokksins, þegar kæmi að viðræðum um stjórnarmyndun og bætti við:

Þegar ákveðið er að fela ákveðnum flokki tilraun til stjórnarmyndunar er það oftast í reynd þingflokkurinn, sem ákveður, hver skuli gera þá tilraun. Má þar nefna dæmi frá 1950, þegar Steingrími Steinþórssyni var falin stjórnarmyndun. Hann var hvorki formaður flokks né þingflokks, en valinn af þingflokki framsóknarmanna.⁴⁰

³⁹ Sbr. ummæli Gunnars í viðtali við Stefni, 24. árg. 6. tbl. 1973, bls. 5.

⁴⁰ Sama viðtal bls. 6.

Sumarið 1973 voru því í raun þrír menn, sem gerðu tilkall til æðstu valda í Sjálfstæðisflokknum, sem þá var utan ríkisstjórnar: Flokksformaðurinn (Jóhann Hafstein), varaformaðurinn og sigurvegari prófkjörsins í Reykjavík (Geir Hallgrímsson) og formaður þingflokksins (Gunnar Thoroddsen). Eftir að Jóhann sagði af sér formennskunni stóðu tveir eftir: Geir og Gunnar.

Í stjórnarmyndunarviðræðum milli Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks eftir kosningar 1974 urðu hörð átök í þingflokki Sjálfstæðismanna. Framsókn gerði sjálfstæðismönnum tvo kosti: Annað hvort fengi Sjálfstæðisflokkur forsætisráðherra og skipting ráðuneyta yrði jöfn eða Framsóknarflokkur hlyti forsætisráðuneytið en Sjálfstæðisflokkur fleiri ráðuneyti. Gunnar kaus síðari kostinn en Geir hinn fyrri. „Við atkvæðagreiðslu í þingflokknum reyndust 15 menn fylgjandi forsætiskostinum, en 10 hinum.“⁴¹

Ráðherrar Sjálfstæðisflokks urðu fjórir: Geir, Gunnar, Matthías Bjarnason og Matthías Á. Matthiesen. Geir lagði ekki fram í þingflokknum tillögu um hverjir skyldu verða ráðherrar; áður hafði flokksformaður - jafnframt formaður þingflokksins - ætíð borið upp slíka tillögu.

Þegar hér er komið sögu má ljóst vera að þrjú ólík umboð höfðu myndast í flokknum:

- framboðsákvæðanir voru teknar heima í héraði, gjarnan með opnu prófkjöri.
- landsfundur valdi formann og varaformann.
- þingflokkur kaus eigin formann og ráðherra flokksins.

Prófkjörið í Reykjavík 1970 sýndi, að ekki var sjálfgefið að formaður flokksins væri efstur á framboðslista í sínu kjördæmi; þar að auki laut þingflokkurinn ekki lengur forystu flokksformannsins.

Fram til 1978 kom ekki fram verulegt misræmi varðandi umboð; boðað var til kosninga 1974 með skömmum fyrirvara og stillt upp með hefðbundnum hætti; flokkurinn var í ríkisstjórn, þar sem saman sátu Gunnar og Geir.

Fyrir kosningar 1978 dró til tíðinda; í prófkjörinu í Reykjavík varð Albert Guðmundsson í forystusæti, Geir í 2. en Gunnar í 5. sæti. Listinn var skipaður í samræmi við prófkjörsniðurstöðu. Á landsfundi 1979 var í fyrstu boðið fram gegn formanni, sem leitar endurkjörs. Það

⁴¹ Anders Hansen, Hreinn Loftsson (1980), bls. 143.

gerði Albert - hlaut 208 atkvæði en Geir 594. Gunnar var endurkjörinn varaformaður en með minnihluta greiddra atkvæða, 372; Matthías Bjarnason hlaut 310 atkvæði og Davíð Oddsson 142. Gunnar var einnig endurkjörinn formaður þingflokksins eftir harðar deilur, „en sjö hörðustu andstæðingar hans í þingflokki greiddu honum þó ekki atkvæði, heldur skiluðu auðu“.⁴² Staða þeirra beggja, Gunnars og Geirs, veiktist því á árinu 1978 og enn frekar 1979.

Þingkosningarnar 1983 voru haldnar við mjög óvenjulegar og reyndar einstæðar aðstæður í íslenskum stjórnámálum. Við völd var ríkisstjórn sem varaformaður Sjálfstæðisflokksins, Gunnar Thoroddsen, myndaði eftir kosningarnar 1979 með Alþýðubandalagi og Framsóknarflokki. Gunnar var forsætisráðherra og í ríkisstjórninni sátu að auki tveir aðrir þingmenn Sjálfstæðisflokksins, þeir Friðjón Þórðarson, efsti maður flokksins á Vesturlandi, og Pálmi Jónsson, efsti maður flokksins í Norðurlandi vestra. Albert Guðmundsson, næstefsti maður flokksins í Reykjavík, gerði stjórnarmyndunina mögulega með hlutleysisyfirlýsingu; Eggert Haukdal studdi einnig ríkisstjórnina.

Gunnar Thoroddsen lét af stjórnálastörfum, enda orðinn aldraður, en Albert Guðmundsson, Friðjón Þórðarson og Pálmi Jónsson voru í framboði í prófkjörum í sínum kjördæmum og náðu allir efstu sætum. Eggert Haukdal hlaut 3. sæti listans á Suðurlandi, sem í þessum þingkosningum dugði til þingsætis.

Meirihluti þingflokksins hafði verið í stjórnarandstöðu og ædstu stofnanir flokksins, flokksráðsfundur og landsfundur, ályktuðu harðlega gegn ríkisstjórninni. Minnihlutamennirnir unnu eins og áður sagði; sigruðu í prófkjörum í þremur kjördæmum, og gott betur. Á Vesturlandi vék sjálfstæðisþingmaðurinn Jósef Þorgeirsson, sem var stjórnarandstæðingur, fyrir nánnum samstarfsmanni Friðjóns Þórðarsonar, Valdimar Indriðasyni. Í Norðurlandi vestra tapaði einnig stjórnarandstæðingurinn og varaþingmaðurinn Jón Ásbergsson. Mesta áfall meirihlutans var samt fall formannsins, Geirs Hallgrímssonar, sem hrapaði úr efsta sæti í hið sjöunda í prófkjörinu í Reykjavík. Engu að síður gat meirihlutinn ekki dregið lögmæti prófkjörsins í efa með trúverðugum hætti. Í Reykjavík hafði rétturinn til þátttöku verið þrengdur; prófkjörið var bundið við flokksmenn og yfirlýsta stuðningsmenn. Annars staðar voru reglurnar opnari og í kjördæmum

⁴² Anders Hansen, Hreinn Loftsson (1980), bls. 155.

Pálma og Friðjóns er mjög sennilegt að einhverjir stuðningsmenn annarra flokka - og þá helst stjórnarflokkanna - hafi verið meðal þátttakenda, en þátttakan í prófkjörinu á Suðurlandi var einnig „óeðlilega“ mikil miðað við kjörfylgi flokksins. Þar varð efstur eindreginn stjórnarandstæðingur, Þorsteinn Pálsson, sem um haustið var kjörinn formaður flokksins.

Geir Hallgrímsson skipaði sjöunda sæti framboðslistans, en náði ekki kjöri. Flokkurinn hlaut sex þingsæti í Reykjavík.

Formanni flokksins var hafnað í prófkjöri og minnihlutinn innan æðstu stofnana flokksins hafði sigur í prófkjörum. „Héraðshöfðingjar“ sýndu að þeir gátu farið sínu fram og stofnanir flokksins höfðu hvorki vald til að refsa „uppreisnarmönnum“ með því að neita þeim um að skipa efstu sæti framboðslista flokksins, né megnuðu flokksstofnanir að tryggja æðstu forystumönnum flokksins þingsæti.

Við stjórnarmyndun 1974 kaus þingflokkurinn ráðherra flokksins ekki samkvæmt tilnefningu formanns, eins og áður í sögu Sjálfstæðisflokksins. Möguleikarnir á misvísandi ákvörðunum voru margir: Landsfundur kaus formann og varaformann; frambjóðendur voru valdir í héraði, venjulega með prófkjörum; þingflokkurinn kaus ráðherra. Útkoman varð ringulreið: Í þingkosningunum 1983 bauð flokkurinn fram stjórnarsinna og stjórnarandstæðinga; eftir kosningarnar sat Geir Hallgrímsson, formaður flokksins, ekki á þingi; Friðrik Sophusson, kjörinn varaformaður 1981, var ekki valinn einn af sex ráðherrum flokksins 1983, en hins vegar var Ragnhildi Helgadóttur falið slíkt embætti, sem hafði tapað varaformannsslag fyrir Friðriki 1981 og skipaði sæti neðar á framboðslistanum en hann, 5. sæti, en Friðrik skipaði 2. sæti listans.

Landsfundur flokksins kaus haustið 1983 Þorstein Pálsson formann og Friðrik var endurkjörinn varaformaður. Allir ráðherrar flokksins sátu áfram eftir landsfund. Formaður og varaformaður flokksins voru því utan ríkisstjórnar.

Með aukinni valddreifingu tókst sjálfstæðismönnum lengi að forða klofningi í flokknum, en mikil átök hafa geisað innan Sjálfstæðisflokksins undanfarna tvo áratugi. Flokknum tókst t.d. að lifa af deilurnar um ríkisstjórn Gunnars Thoroddsen, endurheimta meirihlutann í borgarstjórn Reykjavíkur 1982 og auka fylgi sitt í þingkosningunum 1983 (35,4% 1979, 38,7%, 1983.)

Eftir kosningar 1987 var myндуð samsteypustjórn Sjálfstæðisflokks, Framsóknarflokks og Alþýðuflokks undir forsæti formanns Sjálfstæðisflokks, Þorsteins Pálssonar. Aðrir ráðherrar flokksins voru Reykjavíkurbíngmennirnir Friðrik Sophusson (1. sæti) og Birgir Ísleifur Gunnarsson (2. sæti). Þorsteinn vildi að Ólafur G. Einarsson (2. sæti á Reykjanesi) yrði ráðherra en Matthías Á. Matthiesen (1. sæti á Reykjanesi) hafði meiri stuðning í þingflokknum og varð ráðherra.

Sigurvegari prófkjörsins í Reykjavík 1991, Davíð Oddsson, borgarstjóri og varaformaður frá 1989 bauð sig fram gegn Þorsteini Pálssyni á landsfundi í mars 1991. Davíð vann, fékk 733 atkvæði, en Þorsteinn 651. Davíð varð forsætisráðherra í nýrri viðreisnarstjórn; Þorsteinn sjávarútvegs- og dómsmálaráðherra en aðrir ráðherrar Ólafur G. Einarsson og Halldór Blöndal, sem báðir studdu Þorstein í formannskjörinu. Fimmti ráðherra flokksins var varaformaðurinn Friðrik Sophusson, en hann tók ekki afstöðu í formannsslagnum. Landsfundurinn kaus sem sagt Davíð formann en enginn af stuðningsmönnum hans úr þingliðinu varð ráðherra.⁴³ Staða Þorsteins reyndist hins vegar sterk í þingflokknum, þrátt fyrir fall í formannskosningu.

Fyrri samræmi varðandi umboð forystumanna Sjálfstæðisflokksins hefur raskast; forysta í flokknum og forysta í þingflokknum er ekki lengur á sömu hendi. Landsfundur velur formann og varaformann en ráðherrar flokksins hafa umboð frá þingflokknum.

Prófkjörin hafa haft svipuð áhrif. Umboð til að velja frambjóðendur flokksins fluttist frá flokksstofnunum til þátttakenda í prófkjöri. Landsfundur valdi sem áður formann og varaformann, en floksformaður kom frá og með 1974 ekki með tillögur um ráðherraefni.

Prófkjörin höfðu mjög djúp og víðtæk áhrif á umboð þingmanna flokksins. Þar ber fyrst að nefna að prófkjörsþátttakendur koma í stað flokksstofnana. Hið formlega vald liggur enn hjá kjördæmisráðum, því þau samþykkja endanlegan framboðslista, en í raun hafa kjördæmisráð ekki treyst sér til að breyta prófkjörsúrslitum og því má segja að prófkjörin hafi nú meira lögmæti en flokksstofnanir. Í annan stað breyta prófkjörin eðli umboðs hinnar pólitísku forystu. Í stað umboðs frá skipulagðri heild, flokksstofnun, kemur nú umboð frá óskipulögðum hópi, prófkjörsþátttakendum. Umboð pólitískrar forystu sem valin er í prófkjörum er ekki sameiginlegt umboð allra, heldur persónulegt um-

⁴³ Sbr. Agnes Bragadóttir (1991).

boð hvers og eins frambjóðanda. Á bak við hvern prófkjörspáttakanda er hans einkaherdeild, sem þjónar engum tilgangi öðrum en að taka þátt í prófkjörinu.

Vald

Sjálfstæðisflokkurinn var í ríkisstjórn samfelld frá 1959 til 1971. Ríkisstjórn Sjálfstæðisflokksins og Alþýðuflokksins hlaut lágmarksþingstyrk fyrir starfhæfan meirihluta í þinginu, 32 þingmenn, í þingkosningum 1963 og 1967. Því var flokksagi nauðsynlegur í þinginu ef tryggja átti framgang mála og halda ríkisstjórninni við völd.

Sjálfstæðisflokkurinn réð borgarstjórn Reykjavíkur. Völd flokksins innan ýmissa verkalýðsfélaga voru mikil og áhrif flokksins innan Alþýðusambandsins fóru vaxandi, einkum eftir inngöngu verslunarmannafélaganna í sambandið.⁴⁴ Þá voru sterk tengsl milli flokksins og ýmissa samtaka atvinnurekenda; atvinnurekendur studdu flokkinn undantekningarlítið, ekki síst með fjárframlögum í flokkssjóði.⁴⁵ Útbreiddasta dagblað landsins, Morgunblaðið, studdi flokkinn og forystu hans mjög eindregið.

Forysta Sjálfstæðisflokksins var hins vegar ekki einráð í þjóðfélaginu. Fylgi flokksins fór heldur minnkandi og í kosningunum 1967 tapaði flokkurinn talsverðu fylgi. Samstarfsflokkur Sjálfstæðisflokksins, Alþýðuflokkurinn, hafði þrjá ráðherra en Sjálfstæðisflokkurinn fjóra. Í stjórnarandstöðu voru Alþýðubandalagið sem hafði sterka stöðu í verkalýðshreyfingunni, og Framsóknarflokkurinn, sem jók fylgi sitt á viðreisnarárunum og átti sterkan bakhjarl í samvinnuhreyfingunni og hagsmunasamtökum bænda.

Viðreisnarstjórnin hafði dregið nokkuð úr úthlutunarvaldi stjórn-málaflokka í hagkerfinu með því að rýmka innflutningsverslun, breyta gengisskráningunni og leyfa meira frjálsræði í gjaldeyrisviðskiptum.

Vald forystumanna Sjálfstæðisflokksins byggði ekki síst á sveigjanleika innan flokksins sem utan. Innanflokkságreiningur var leystur innan flokksins í viðeigandi stofnunum og tekið var tillit til valdastöðu

⁴⁴ Landssamband íslenskra verslunarmanna var dæmt inn í ASÍ af Félagsdómi 12. nóv. 1962; fulltrúar þess sátu á þingi ASÍ 1962 með málfrelsi og tillögurétt en voru fullgildir þátttakendur á næsta ASÍ þingi, 1964. Sbr. Verzlunarmannafélag Reykjavíkur 1891-1981 (1981), bls. 30, 37.

⁴⁵ Ýmsar upplýsingar um fjármögnun Sjálfstæðisflokksins er að finna í Hannes H. Gissurarson (1989), bls. 27, 41, 45, 154.

einstakra forystumanna óháð persónulegum ágreiningi milli forystumanna.⁴⁶ Útávið beitti forysta flokksins sér fyrir samráðskerfi ríkisvalds, atvinnurekenda og verkalýðsfélaga, einkum þó flokksformennirnir, þeir Ólafur og síðar Bjarni.⁴⁷

Forystumenn Sjálfstæðisflokksins beittu einnig mikið fyrirgreiðslu-pólítík.

Fróðlegt er að staldra við eitt dæmi um embættaveitingu, sem vakti mikla athygli á sínum tíma:

Utanríkisráðherra viðreisnarinnar var Guðmundur Í. Guðmundsson, sem jafnframt gegndi ýmsum öðrum trúnaðarstöðum; varaformaður Alþýðuflokksins, formaður blaðstjórnar Alþýðublaðsins og bankaráðsformaður Útvegsbankans. Árið 1945 var Guðmundur skipaður í embætti sýslumanns í Gullbringu- og Kjósarsýslu og bæjarfógeta í Hafnarfirði (dómsmálaráðherra var þá flokksbróðir hans, Finnur Jónsson). Allt frá árinu 1956, þegar Guðmundur varð utanríkisráðherra, var hann í leyfi frá embætti sínu og gegndi sami maður, Björn Sveinbjörnsson, starfinu á meðan.

Árið 1965 fær Guðmundur lausn frá embættum og er skipaður sendiherra. Starf sýslumanns og bæjarfógeta er auglýst laust til umsóknar. Umsækjendur verða þrír: Björn Sveinbjörnsson, staðgengill Guðmundar, Einar Ingimundarson, þingmaður Sjálfstæðisflokksins, og Jóhann Gunnar Ólafsson, bæjarfógeti og sýslumaður á Ísafirði. Einar var skipaður í starfið frá ársbyrjun 1966 og sagði af sér þingmennsku frá 1. febrúar sama ár. Nær allir starfsmenn embættanna í Hafnarfirði sögðu upp störfum sem og fimm af átta hreppstjórum Gullbringusýslu. Stjórnarandstaðan mótmælti einnig og benti m.a. á að systir Einars væri eiginkona Sveins Benediktssonar, bróður Bjarna forsætisráðherra.⁴⁸

Langri stjórnarsetu Sjálfstæðismanna lauk með myndun vinstri stjórnar eftir kosningar 1971. Flokkurinn var hins vegar ekki lengi

⁴⁶ Samskipti Ólafs Thors við Gunnar Thoroddsen er þarna skýrt dæmi. Eftir afskipti Gunnars af forsetakosningum 1952 hafði Ólafur persónulega andúð á Gunnari, sbr. Matthías Johannessen (1981, II. bindi), bls. 297. Engu að síður gerði Ólafur tillögu um Gunnar sem fjármálaráðherra í viðreisnarstjórninni og Gunnar var síðan varaformaður Sjálfstæðisflokksins 1961.

⁴⁷ Sbr. umfjöllun síðar í ritinu, kafla III. Guðmundur J. Guðmundsson (1990) segir fróðlega sögu af hlutverki Bjarna Benediktssonar, forsætisráðherra, í kjarasamningum (bls. 38-41).

⁴⁸ Tíminn, dagblað Framsóknarflokksins, fjallaði t.d. ítarlega um málið í fréttum og greinum í nóvember 1965.

utan ríkisstjórnar. Eftir mikla kosningasigra 1974 - fyrst í sveitarstjórnarkosningum (57,8% í Reykjavík, tíu borgarfulltrúa) og síðar í þingkosningum - varð formaður Sjálfstæðisflokks forsætisráðherra á nýjan leik.

Í raun breyttist vald forystu Sjálfstæðisflokksins ekki varanlega fyrr en eftir kosningar 1978. Við skulum skoða sex þætti, sem snerta valdastöðu forystunnar: fylgi í þingkosningum, fylgi og fulltrúafjöldi í sveitarstjórnarkosningum (kaupstaðir), ítök í hagsmunasamtökum, tengsl þingmanna og hins opinbera, samband forystunnar við fjölmiðla og - að síðustu - samheldni forystunnar.

1) Fylgi flokksins í þingkosningum er mun óstöðugra; tvisvar (1978, 1987) hefur Sjálfstæðisflokkur tapað miklu fylgi og haft lægra hlutfall kjósenda en nokkru sinni. Mesta fylgið á tímabilinu frá og með kosningum 1978 (1983, 38,7%) er enn fremur fyrir neðan fyrri toppa. Fylgisgrundvöllur flokksins er ótraustari, einkum meðal kvenna. Í kosningum 1987 kusu um 34% karla Sjálfstæðisflokkinn en 25% kvenna; í kosningum 1991 hafði kynjamunur vaxið enn, var orðinn ríflega 14% (karlar: 47,7%, konur 33,3%). 1987 stóð Sjálfstæðisflokkurinn höllum fæti hjá kjósendum, einkum meðal ófaglærðs verkafólks og bænda.⁴⁹

2) Af sveitarstjórnarkosningum er myndin önnur: Á viðreisnarárunum var flokkurinn í lögð, hlaut í kaupstöðunum 1966 og 1970 rétt ríflega 40% fylgi og meirihluta í tveimur kaupstöðum (Reykjavík, Ólafsfjörður). Eftir mikinn kosningasigur 1974 og ósigur 1978 - tapaði m.a. Reykjavík - hefur fylgi Sjálfstæðisflokks í þremur sveitarstjórnarkosningum (1982, 1986, 1990) verið meira og stöðugra en á nokkru öðru jafnlöngu tímabili. Í kosningum 1990 var hlutfall flokksins í Reykjavík hið hæsta í sögunni (60,4%); í 23 kaupstöðum hlaut flokkurinn tæp 50% atkvæða, 83 fulltrúa og meirihluta í fimm: Reykjavík, Seltjarnarnesi, Garðabæ, Ólafsfirði og Vestmannaeyjum.⁵⁰

„Skýringar“ á velgengi Sjálfstæðisflokks í undanförunum sveitarstjórnarkosningum eru einkum þrjár:

⁴⁹ Sbr. Gunnar Helgi Kristinsson og Ólafur P. Harðarson (1987) og Gunnar Helgi Kristinsson (1991^a).

⁵⁰ Sbr. sveitarstjórnarkosningar 1990. Hagstofa Íslands, Reykjavík, 1993. Fjöldi kaupstaðanna var: 1966 og 1970 = 14 kaupstaðir; 1974 = 19; 1978 og 1982 = 22, 1986 = 23. Í umfjöllun um sveitarstjórnarkosningar 1990 er miðað við sömu 23 kaupstaði og 1986.

-Fólksfjölgun í stórum sveitarfélögum, þar sem flokkurinn stendur traustum fótum (Seltjarnarnes, Garðabær, Mosfellsbær).

-Meira og stöðugra fylgi flokksins, sögulega séð, í sveitarstjórnarkosningum heldur en þingkosningum. Í Reykjavík hefur fylgið í borgarstjórnarkosningum 1942-1982 verið að meðaltali ríflega 50% en í þingkosningum um 45%, síðan hefur munurinn vaxið mjög (borgarstjórn: 1986, 52,7%; 1990, 60,4%. Þing: 1987, 29,0%; 1991, 46,3%).

-Undanfarna tvo áratugi hefur Sjálfstæðisflokkur verið lengur utan ríkisstjórnar (11 ár) en í ríkisstjórn. Í tveimur af þremur síðustu sveitarstjórnarkosningum (1982, 1990) var flokkurinn í stjórnarandstöðu, sem reyndist mjög hagstætt til árangurs í kosningum - eins og raunar áður í sveitarstjórnarkosningum (1958, 1974).

3) Ítök Sjálfstæðisflokksins - sem og annarra flokka - í hagsmunasamtökum hafa minnkað. Árið 1986 reyndi t.d. forysta Sjálfstæðisflokksins - og Morgunblaðið - að halda sjálfstæðismanni í formannssæti í Iðju, félagi verksmiðjufólks í Reykjavík, gegn mótframboði. Árangurinn var harla lítil.⁵¹ Hagsmunasamtök hafa margvísleg og víðtæk samskipti við ríkisvaldið, burtséð frá samsetningu ríkisstjórnar hverju sinni.

Þessar breytingar snerta ekki síst tengsl Sjálfstæðisflokksins við atvinnurekendasamtök. Í stað þess að flokkurinn móti stefnu þeirra, hafa félög atvinnurekenda - einkum Vinnuveitendasambandið (VSÍ) en einnig, að nokkru leyti Verslunarráð Íslands - stefnumótandi hlutverki að gegna.

Í „þjóðarsáttarsamningum“ í ársbyrjun 1990 gerðist tvennt markvert, sem varðar stöðu forystu Sjálfstæðisflokksins:

-Frumkvæði að samningunum - sem og gerð þeirra og útfærsla - var í höndum VSÍ og ASÍ.⁵² Hlutverk forystu Sjálfstæðisflokks, og ríkisstjórnarflokka, var síðan að styðja samningana.

-Í fyrsta sinn hafði vinstri stjórn víðtækt og vinsamlegt samstarf við heildarsamtök atvinnurekenda; forysta Sjálfstæðisflokks gegndi ekki milligönguhlutverki.

4) Valdastaða Sjálfstæðisflokks í landsstjórninni hefur veikst undanfarna áratugi, einkum síðan 1978. Á árunum 1978-91 var flokkurinn sem heild utan ríkisstjórnar í átta ár (1978-83, 1988-91) en í ríkisstjórn

⁵¹ Sbr. Auður Styrkárstöttir (1986a).

⁵² Guðmundur J. Guðmundsson (1990) lýsir stuttlega aðdraganda samninganna 1990, bls. 7-13.

samtals í fimm ár (1983-88); formaður Sjálfstæðisflokks var einungis einu sinni forsætisráðherra, í skammlífri ríkisstjórn (1987-88). Tengsl forystumanna Sjálfstæðisflokks við hið opinbera hafa einnig minnkað með öðrum hætti en að vera ekki í ríkisstjórn eða hafa ekki með höndum forystu ríkisstjórnar:

-Engir þingmenn Sjálfstæðisflokks starfa sem opinberir starfsmenn samhliða þingmennsku.

-Veitingarvaldi ráðherra eru settar nokkru þrengri skorður en áður, bæði með formlegum hætti en einkum vegna þess að ekki þykir lengur við hæfi að ráða í opinberar stöður á flokkspólitískum grunni. Sjálfstæðisflokkur hefur samt ráðið pólitískt í allar ríkisbankastjórstöður, sem forystan hefur getað úthlutað síðustu tíu árin (Lárus Jónsson í Útveggsbankann 1984, Geir Hallgrímsson í Seðlabankann 1986, Sverrir Hermannsson í Landsbankann 1987 og Birgir Ísl. Gunnarsson í Seðlabankann 1991). Þessar embættaveitingar, - sem og ýmsar aðrar af svipuðum toga, - skerða hins vegar trúverðugleika forystu Sjálfstæðisflokks sem talsmanna minnkandi ríkisafskipta.

5) Milli forystu Sjálfstæðisflokks og ýmissa fjölmiðla voru lengst af mjög nán tengsl. Eigendur og ritstjórar stærstu dagblaðanna, Morgunblaðsins og Vísis, voru jafnframt forystumenn í flokknum, reyndar átti Sjálfstæðisflokkur meirihluta í útgáfufyrirtæki Vísis í fimm ár (1960-65).⁵³ Geir Hallgrímsson var stjórnarformaður Árvakurs, útgáfufélags Morgunblaðsins, 1969-83; Geir var borgarstjóri 1959-72, varaformaður Sjálfstæðisflokksins 1971-73 og formaður 1973-83. Sigurður Bjarnason var einn af ritstjórum Morgunblaðsins 1947-70 og alþingismaður (1942-59, 1963-70). Báðir núverandi ritstjórar Morgunblaðsins - Matthías Johannessen og Styrmir Gunnarsson - eru flokksbundnir sjálfstæðismenn og hafa gegnt trúnaðarstörfum í flokknum. Ekki eru jafn nán tengsl á milli þessara dagblaða og forystu Sjálfstæðisflokks og á árum áður; ber þar ýmislegt til; breytingar á fjölmiðlunum sjálfum, Sjálfstæðisflokknum og þjóðfélaginu:

-Fjölmiðlarnir eru reknir á faglegru grunni, hafa yfirleitt ekki uppi flokkspólitískan áróður. Morgunblaðið hefur jafnvel greint á við forystumenn í Sjálfstæðisflokknum í veigamiklum málum, einkum um stefnu í sjávarútvegsmálum og fiskveiðstjórnun. Vísir er ekki lengur til

⁵³ Sbr. Anders Hansen, Hreinn Loftsson (1980), bls. 123.

sem sérstakt dagblað, sameinaðist Dagblaðinu í eitt blað: (Dagblaðið - Vísir, árið 1981).

- Forystumenn Sjálfstæðisflokks eiga oft í innbyrðis átökum og í flokknum er tekist á um menn og málefni; erfitt er því fyrir fjölmiðil að finna eina „flokkslínu“, sem hægt sé að fylgja, jafnvel þótt sá vilji væri til staðar.

-Fjölmiðlar eiga í margvíslegri samkeppni um lesendur og auglýsendur. Morgunblaðið og DV eru útbreiddustu prentmiðlar og önnur landsmálablöð eru annað hvort hætt að koma út (Þjóðviljinn) eða einungis svipur hjá sjón (Tíminn, Alþýðublaðið). Útgáfa héraðsfréttablaða og landshlutablaða hefur hins vegar aukist mjög; Dagur á Akureyri, mál gagn Framsóknarflokks, er t.d. nú gefið út sem dagblað. Nýjar útvarpsstöðvar hafa sprottið upp og ný sjónvarpsstöð veitir ríkis-sjónvarpinu mikla samkeppni. Ríkisfjölmiðlarnir eru einnig óháðari flokkunum en þar höfðu stjórnámamenn sterk ítök. (Sigurður Bjarnason var t.d. fram til 1970 í senn ritstjóri Morgunblaðsins, þingmaður og nefndarmaður í útvarpsráði, yfirstjórn ríkisfjölmiðlanna.)

Þrátt fyrir allar þessar breytingar eru forystumenn Sjálfstæðisflokks enn í skárri aðstöðu gagnvart fjölmiðlum en forystumenn annarra flokka; í flestum tilfellum eru a.m.k. eigendur og/eða stjórnendur helstu fjölmiðla landsins samflokksmenn. Þegar kemur að kosningum veitir Morgunblaðið, svo skýrasta dæmið sé tekið, Sjálfstæðisflokknunum öflugan stuðning; nægir hér að benda á Morgunblaðið 26. maí 1990, þegar síðast var kosið til sveitarstjórnar.

Miðað við fyrrgreinda þætti - fylgi í þingkosningum og sveitarstjórnarkosningum, áhrif í hagsmunasamtökum, tengsl við opinberar stofnanir og fjölmiðla - er erfitt að draga einhlítar ályktanir um vald forystu Sjálfstæðisflokks; á ýmsum sviðum hefur staða hennar veikst - minna og óstöðugra fylgi í þingkosningum, minna vald yfir hagsmunasamtökum, opinberum stofnunum og fjölmiðlum - en staðan í sveitarstjórnunum hefur styrkst; ekki er heldur augljóst, að völd Sjálfstæðisflokksforystunnar hafi minnkað meir en völd forystu annarra flokka.

Á hinn bóginn blasir við, að hið sameiginlega vald forystumanna Sjálfstæðisflokks hefur dalað mjög; vald flokksins sem skipulegra samtaka hefur minnkað en persónulegt vald einstakra forystumanna aukist. Ég læt þrjú dæmi nægja að sinni:

-1980 myndaði varaformaður, Sjálfstæðisflokksins Gunnar Thoroddsen, ríkisstjórn með atbeina þriggja annarra þingmanna flokksins -

Alberts Guðmundssonar, Friðjóns Þórðarsonar og Pálma Jónssonar - , sem hver um sig var öflugur forystumaður í sínu kjördæmi (Reykjavík, Vesturland, Norðurland vestra). Æðstu flokksstofnanir, flokksráðsfundur og landsfundur, ályktuðu gegn ríkisstjórninni og Sjálfstæðisflokkur var í stjórnarandstöðu. Í næstu þingkosningum unnu þingmennirnir þrír í prófkjörum og voru í efstu sætum, en andstæðingar þeirra, fulltrúar meirihlutans í flokknum, fengu hraklega útreið í prófkjörum, þar á meðal flokksformaðurinn (Geir Hallgrímsson).

-1987 vék Albert Guðmundsson úr ráðherrastól vegna ásakana um skattsvik en hélt hins vegar efsta sætinu í Reykjavík, sem hann vann í prófkjöri: Albert kaus síðan að hverfa af listanum og stofnaði nýjan stjórnsmálaflokk (Borgaraflokkinn), sem hlaut yfir 10% atkvæða og sjö þingmenn.

-1991 felldi varaformaðurinn, Davíð Oddsson, fráfarandi flokksformann, Þorstein Pálsson, í kosningu á landsfundi.

Dæmin þrjú, sem og mörg önnur úr starfi Sjálfstæðisflokks á undanförmum árum, sýna vald einstakra forystumanna til að fara eigin leiðir; til að mynda ríkisstjórn í andstöðu við flokkinn; til að stofna nýjan flokk og fá stuðning kjósenda við hann; til að ganga gegn fyrri hefðum, bjóða sig gegn samherja og vini, og bera af honum sigur.

Tengsl umboðs og valds

Hér að framan hefur verið lýst tveim meginatriðum pólitískrar forystu: umboði forystu Sjálfstæðisflokks og valdi. Næst er að huga að orsakasambandi þarna á milli. Mín niðurstaða er sú að um flókna atburðarás hafi verið að ræða: Breytingar á umboði (prófkjör, aðskilnaður flokksformennsku og forystu þingflokksins) voru fyrirbyggjandi aðgerðir af hálfu flokksforystunnar, viðbrögð til að mæta nýjum kringumstæðum: versnandi stöðu flokksins meðal kjósenda og auknu sundurlyndi forystumanna í flokknum.

Breytingar á umboði eiga sér stað 1970-73; valdastaða flokksins breytist hins vegar ekki með varanlegum hætti fyrr en um og eftir 1978. Umboðsbreytingar orsaka sem sagt ekki valdsbreytingar með beinum hætti; þróun umboðs og valds verður hvorugt útskýrt nema í ljósi samspils flokks og umhverfis, flokksforystu og samfélags; slík umfjöllun bíður að mestu kafla III. Engu að síður er óhætt að fullyrða eitt: breytingar á umboði eru megináhrifavaldur í að ýta undir persónubundið vald á kostnað sameiginlegs valds; vald einstakra forystu-

manna Sjálfstæðisflokks í stað valds flokksins sem skipulagðrar heildar; persónubundið umboð gerir persónulegt vald mögulegt.

Spyrja má hvers vegna þessi þróun hafi orðið í Sjálfstæðisflokknum. Uppbygging Sjálfstæðisflokksins er mjög mikilvægur skýringarþáttur, einkum hið mikla svigrúm, sem forystan hafði.

Á árunum um og eftir 1970 stóð forysta Sjálfstæðisflokksins höllum fæti meðal kjósenda, einkum vegna efnahagskreppunnar og vaxandi gagnrýni á „flokksræði“ fjórflokkanna almennt og stjórnarflokkanna sérstaklega. Forystan óttaðist um meirihlutann í borgarstjórn Reykjavíkur og áframhaldandi fylgistap í þingkosningum, en flokkurinn hafði tapað talsverðu fylgi (-3,9%) í kosningunum 1967 og reyndar hafði það verið mesta fylgistap í sögu flokksins frá 1934.

Eftir fráfall Bjarna Benediktssonar var einnig minnkandi samheldni, sem þróaðist yfir í sundurlyndi eftir að Gunnar Thoroddsen hóf stjórn málaafskipti að nýju.

Að öllu forfallalausum skyldu þingkosningar haldnar árið 1971, en í maí 1970 fóru fram bæjar- og sveitarstjórnarkosningar. Að frumkvæði forystumanna Sambands ungra sjálfstæðismanna ákvað forysta flokksins að snúa vörn í sókn. Prófkjör flokksins fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 1970 og þingkosningarnar 1971 voru tilraun til að bæta stöðu flokksins í hugum kjósenda. Flokkurinn var sagður vera lýðræðislegur flokkur sem treysti fólkinu til að velja frambjóðendur flokksins. Tilraunin gafst vel, eins og rakið var hér að framan. Sjálfstæðisflokkurinn hélt meirihluta sínum í Reykjavík og tapaði einungis 1,3 prósentustigum í þingkosningunum, en Alþýðuflokkurinn beið afhröð (hlaut 15,7% 1967, en 10,5% 1971).

Prófkjörin í Sjálfstæðisflokknum komu því ekki beinlínis til vegna ytri kringumstæðna, heldur valdi forysta flokksins prófkjörin sem baráttuaðferð til að bæta stöðu flokksins í kosningum. Viðbrögð forystu flokksins segja mikla sögu um eðli flokksins og valdahlutföll innan hans. Meginmarkmið flokksforystunnar var að fá sem mest fylgi og vera í ríkisstjórn. Tveir helstu hóparnir í flokknum, forystan og skjólstæðingar hennar, sameinuðust um þetta markmið, því báðir höfðu beinna hagsmuna að gæta af þátttöku flokksins í ríkisstjórn og meirihlutaaðstöðu í Reykjavík. Almennir flokksfélagar, sem glötuðu valdi yfir framboðum í hendur prófkjaranna, voru ekki fyrirferðarmiklir eða áhrifaríkir í ákvörðunum flokksins.

Þegar tímar liðu fram komu í ljós ófyrirséð áhrif prófkjaranna á skipulag og starfshætti Sjálfstæðisflokksins. Í stað sameiginlegs umboðs frá flokksstofnunum fær nú sérhver sigurvegari í prófkjöri persónubundið umboð. Persónubundið umboð veitir persónubundið vald. Hver og einn forystumanna verður að byggja upp eigið fylgi, eigið skipulag. Prófkjör hvetja stjórnámamenn til stjórnmalapáttöku á eigin vegum, ekki á vegum skipulagðrar heildar, ekki á vegum flokksstofnana. Tengslin milli umboðs og valds eru hér bein og nán. Breytingar á umboði í Sjálfstæðisflokki höfðu í för með sér breytingar á valdi forystunnar. Vissulega væri einföldun að halda fram, að prófkjörin ein og sér hafi dregið úr samheldni forystumanna Sjálfstæðisflokksins; þau veiktu hins vegar stofnanir hans, hvöttu til einstaklingsathafna fremur en samstöðu forystumanna og áttu ríkan þátt í að gera stjórnmal að samkeppni einstaklinga fremur en samkeppni keppnisliða, stjórnmalaflokka.

Ég mun rökstyðja þessa fullyrðingu frekar í kafla III þar sem m.a. verður fjallað almennt um þróun íslenskra stjórnmalaflokka. Fyrst verður þó hugað að umboði og valdi í hinum fjórflokkunum og þar er nærtækast að víkja sögunni til Alþýðuflokksins, eina flokksins í landinu, sem bundið hefur opin prófkjör í flokkslög.

II.2. Alþýðuflokkur

Fyrst er fjallað um umboð forystumanna Alþýðuflokksins 1959-91, síðan um vald þeirra og að lokum er rætt um tengsl umboðs og valds.

Umboð

Alþýðuflokkurinn var stofnaður árið 1916 sem hinn pólitíski armur verkalýðsfélaganna og um leið mynduðu þau Alþýðusamband Íslands. Engin eiginleg flokksfélög störfuðu innan flokksins fyrr en með stofnun Jafnaðarmannafélags Reykjavíkur árið 1917. Síðar voru mynduð fleiri flokksfélög, jafnaðarmannafélög, en þau voru bæði fá og fámenn, ef miðað er við verkalýðsfélögin í Alþýðuflokknum. Eftir að skildi á milli Alþýðuflokksins og Alþýðusambandsins 1940-42 störfuðu einungis flokksfélög í Alþýðuflokknum. Flokksfélögin voru mjög áberandi í átökum kommúnista og andstæðinga þeirra innan

Alþýðuflokksins, en þar störfuðu kommúnistar fram til ársins 1930 er þeir stofnuðu eigin flokk, Kommúnistaflokk Íslands.⁵⁴

Samkvæmt skipulagslögum flokksins þurfti miðstjórn að samþykkja framboð flokksins í kosningum til Alþingis. Sums staðar voru flokksstofnanir nokkuð sterkar, einkum í Hafnarfirði, Reykjavík og á Ísafirði, og þar voru ákvarðanir um framboð í höndum heimamanna. Víðast hvar á landinu voru flokksfélögin hins vegar veik og svo virðist sem flokksforystan í Reykjavík hafi þar haft umtalsverð áhrif á útnefningar frambjóðenda, sem oft voru utanhéraðsmenn.⁵⁵

Eftir kjördæmabreytinguna 1959 voru mynduð kjördæmaráð innan flokksins og þar með misstu flokksfélögin beint ákvörðunarvald í framboðsmálum. Kjördæmisráðin veiktu einnig vald yfirstjórnar flokksins yfir framboðum, þar sem þingmenn sóttu nú umboð fyrst og fremst til flokksstofnunar í kjördæminu.⁵⁶ Sjálfstætt hlutverk flokksfélaganna var hins vegar ekki mikið; flokksforystan, mynduð úr Reykjavík og Hafnarfirði, hafði sterka stöðu innan flokksins, ekki síst vegna þess að innan hennar ríkti, að því er best verður séð, mikil eindrægni. Samheldni forystunnar birtist með ýmsum hætti. Engin teljandi átök urðu um framboð og endurnýjun á framboðslistum fór friðsamlega fram. Árið 1968 dró Emil Jónsson sig í hlé frá formennsku fyrir aldurs sakir, fyrsti (og hingað til eini) formaður flokksins sem það hefur gert. Við formenskunni tók Gylfi Þ. Gíslason, sem varð þingmaður 1946, ráðherra 1956 og varaformaður frá 1965. Annar gamalreyndur stjórnmalamaður, Benedikt Gröndal, er setið hafði á þingi frá 1956, var valinn varaformaður. Umboð sitt hlutu

⁵⁴ Sbr. Svanur Kristjánsson (1977), einkum bls. 121-136.

⁵⁵ Hér má nefna t.d. þingmennina Eggert Þorsteinsson, í framboði á Seyðisfirði 1953, og Steindór Steindórsson, í framboði á Ísafirði 1959. Í lögum Alþýðuflokksins var skýrt tekið fram, „að teljast þeir einir löglegir frambjóðendur Alþýðuflokksins, sem flokksstjórnin hefir viðurkennt.“ (54. gr.) Flokksstjórnin tók t.d. ákvarðanir um framboð flokksins fyrir alþingiskosningar 1953; um leið urðu þar miklar deilur um hvort flokkurinn skyldi hafa raðaðan landslista eða ekki, sbr. Þorleifur Friðriksson (1987), bls. 146-147. Væri landslisti raðaður, varð efsti maður hans þriðji í röð frambjóðenda flokksins, sem til greina komu við úthlutun uppþótarþingsæta. Tveir fyrstu formenn flokksins voru kjörnir þingmenn af röðuðum landslista: Jón Baldvinsson (1934, 1937) og Stefán Jóhann Stefánsson (1946, 1949). Aðrir flokkar höfðu ekki raðaðan landslista og 1953 tók Alþýðuflokkurinn upp sama hátt; Stefán Jóhann hætti þá við framboð.

⁵⁶ Breyting varð strax í haustkosningum 1959; utanhéraðsmaðurinn Steindór Steindórsson, alþingismaður, vék þá fyrir heimamanninum Birgi Finnssyni, þegar valinn var efsti maður listans í Vestfjarðakjördæmi, sbr. Steindór Steindórsson (1983), bls. 55-56.

forystumenn flokksins fyrst og fremst frá stofnunum flokksins, kjördæmisráðum og flokksþingi.

Alþýðuflokkurinn hafði allt skipulag fjöldaflokks, þar sem flokksstofnunum var ætlað æðsta vald í framboðsmálum sem og öðrum þáttum flokksstarfsins. Í lögum flokksins var einnig að finna ítarleg ákvæði um flokksaga, m.a. var heimilt að víkja fólki úr floknum gerðist það brotlegt við samþykktir hans.

Nokkur umræða um tilhögun framboðsmála fór fram innan flokksins fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 1970. Einkum var rætt um hvort taka skyldi upp prófkjör. Annar ritstjóra Alþýðublaðsins, Kristján Bersi Ólafsson, var meðmæltur prófkjörum:

Engin ástæða er til að ætla annað en að á komandi árum verði prófkjör eða skoðanakannanir fastur liður við kosningaundirbúning hér á landi hjá öllum flokkum, ekki aðeins við sveitarstjórnarkosningar, heldur einnig við Alþingiskosningar. Aðrar leiðir virðast heldur ekki vera vænlegri til þess að gefa almenningi aukin tækifæri til að hafa áhrif á val manna til framboðs, meðan skrefið er ekki stigið til fulls og prófkjórið og aðalkosningin sameinuð, þannig að flokkarnir bjóði ekki fram raðaða lista, heldur sé kjóсандanum eftirlátið að raða frambjóðendum á listanum.⁵⁷

Hinn ritstjóri blaðsins, Sighvatur Björgvinsson, var heldur andvígur prófkjörum og vísaði þar til reynslu Breta og Svía sem hefðu reynt prófkjör en komist að því að „prófkjör dragi ekki úr hinu raunverulega flokksræði og klíkuskap innan flokkanna heldur þvert á móti enda eru stjórnmalaflokkar í þessum löndum nú að mestu fallnir frá prófkjöri eins og hér um ræðir.“⁵⁸

Prófkjör voru haldin innan Alþýðuflokksins á nokkrum stöðum fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 1970, m.a. í Hafnarfirði og Kópavogi, Keflavík og á Akureyri. Umboð forystumanna breyttist þó ekki með tilkomu þeirra, því prófkjörin mynduðu ekki umboðsgrundvöll utan flokksins. Lögð var rík áhersla á úrslitavald félagsfunda í ákvörðun um framboðslista hvort sem prófkjör voru haldin eður ei. Alþýðublaðið sagði í febrúar 1970:

Alþýðuflokkurinn nýtur verulegrar sérstöðu umfram aðra flokka í framboðsmálum, en afgreiðsla á framboðslistum Alþýðuflokksins, lögum flokksins samkvæmt, er miklu lýðræðislegri en á sér stað um aðra íslenska stjórnmalaflokka. Hjá hinum flokkunum er endanlegt ákvörðunarvald í þessum efnum í höndum tiltölulega þröngs hóps trúnaðarmanna í

⁵⁷ Alþýðublaðið 23. febrúar 1970.

⁵⁸ Alþýðublaðið 24. febrúar 1970.

viðkomandi umdæmi, - svonefndra fulltrúaráða, og fara þau áfram með þau völd þrátt fyrir öll prófkjör.

Samkvæmt lögum flokksins nægir hins vegar ekki að fulltrúaráð hans samþykki framboðslista svo hann hljóti löglega afgreiðslu heldur verður fulltrúaráðið að leggja tillögur sínar fyrir almennan félagsfund Alþýðuflokksfélaganna á viðkomandi stað. Endanlegt vald í framboðsmálum Alþýðuflokksins er því í höndum óbreytts flokksfólks á sameiginlegum félagsfundi og hafa þeir fundir á stundum gert breytingar á tillögum uppstillingarnefndar, sem afgreiddar hafa verið af fulltrúaráði.⁵⁹

Næsta dag fullyrti Alþýðublaðið í fyrirsögn:

„Prófkjör Alþýðuflokksins á Ísafirði. Lýðræðislegustu framboðsreglurnar hjá Alþýðuflokknum. Flokksfólkið ræður framboðum.“

Prófkjör fóru fram hjá miklu færri flokksfélögum í Alþýðuflokknum en hjá Sjálfstæðisflokknum eða Framsóknarflokknum, þátttakan var bundin við flokksfólk og flokksstofnanir höfðu úrslitavald í framboðsmálum. Mestu skiptir þó að flokkurinn breytti hvorki hugmyndafræði sinni varðandi hlutverk flokksins sem stjórn málaflökks né lögum, en þau undirstrikuðu ákvörðunarvald flokksfélaga. Alþýðuflokkurinn fylgdi þarna hefðbundnum hugmyndum jafnaðarmannaflokka.

Alþýðuflokkurinn var ekki andvígur prófkjörum, taldi að þau gætu gegnt leiðbeinandi hlutverki í ákvörðunum um framboð. Flokkurinn áleit hins vegar ekki að prófkjör væru forsenda lýðræðis og hvergi var minnst á prófkjör sem sérstakt baráttumál flokksins. Áherslurnar voru allt aðrar. Haustið 1969 samþykkti flokksstjórnarfundur Alþýðuflokksins t.d. að hlutverk flokksins á næstu árum væri að berjast fyrir „heildarendurskoðun almannatryggingakerfisins og félagsmála almennt ásamt auknu lýðræði á sviði atvinnu- og efnahagsmála“.⁶⁰ Engar grundvallarbreytingar voru taldar nauðsynlegar á starfsháttum Alþýðuflokksins. Áherslan var á atvinnulýðræði.

Prófkjör var haldið hjá Alþýðuflokknum á Reykjanesi fyrir þingkosningarnar 1971. Alþýðuflokkurinn var, og er, hlutfallslega sterkari á Reykjanesi en í öðrum kjördæmum. Prófkjör þar merkti þar af leiðandi talsverða breytingu á fyrirkomulagi framboðsmála í flokknum: Alþýðuflokkurinn hélt nú í fyrsta sinni prófkjör fyrir þingkosningar þar sem fólk utan flokksins hafði rétt til þátttöku. Prófkjórið mætti ekki merkjanlegri andstöðu innan flokksins, hvorki á Reykjanesi né annars staðar.

⁵⁹ Alþýðublaðið 23. febrúar 1970.

⁶⁰ Alþýðublaðið (leiðari) 12. janúar, 1970.

Hér virðist vera um grundvallarbreytingu að ræða; Alþýðuflokkurinn hvarf frá fyrri hefð um að flokksmenn einir ákvörðuðu framboð. Ákvörðun um skipan framboðslista var nú komin úr fyrri farvegi. Heildaráhrifin voru þó takmörkuð af ýmsum ástæðum. Prófkjör voru t.d. ekki haldin í öðrum kjördæmum 1971 og réttlætingin fyrir prófkjörinu á Reykjanesi var einnig fremur hagkvæmnisröksemd en ádeila á stofnanir flokksins. Efstu sætin voru laus á framboðslista flokksins á Reykjanesi. Gamalgrónir þingmenn, Emil Jónsson og Guðmundur Í. Guðmundsson, voru ekki lengur í framboði og hentugra þótti að velja arftaka þeirra í prófkjöri en í innanflokksátökum í kjördæmisráði, sem yrðu fyrst og fremst átök milli flokksfélaganna í Hafnarfirði, Kópavogi og Keflavík, stærstu bæjarfélögnum í kjördæminu.

Næstu árin áttu sér nánast engar umræður stað innan flokksins um prófkjör, en fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 1974 kom í ljós að mjög ólík sjónarmið voru uppi innan flokksins um tilhögun framboðsmála. Í Hafnarfirði var t.d. haldin „skoðanakönnun“ um framboðslistann og var sú könnun opin flokksfólki 17 ára og eldra og öðru stuðningsfólki flokksins, sem búsett var í Hafnarfirði. Í Reykjavík gerði fulltrúaráð Alþýðuflokksfélaganna tillögu um „skoðanakönnun“ sem haldin skyldi á sameiginlegum félagsfundi Alþýðuflokksfélaganna í Reykjavík „til leiðbeiningar fyrir uppstillingarnefnd.“⁶¹

Þessar ólíku hugmyndir urðu þó að sinni ekki tilefni átaka innan flokksins. Alþingiskosningarnar 1974 bar brátt að og Alþýðuflokkurinn stillti upp með hefðbundnum hætti. Eftir kosningarnar lét Gylfi Þ. Gíslason af formannsembættinu og við tók varaformaðurinn Benedikt Gröndal, en varaformaður var kjörinn Kjartan Jóhannsson, nýkjörinn þingmaður. Kjartan hlaut 84 atkvæði í embættið, en Eggert G. Þorsteinsson, þingmaður og fyrrum ráðherra, hlaut 48 atkvæði.

Árið 1974 samþykkti 35. flokksþing Alþýðuflokksins viljayfirlýsingu um prófkjör þar sem þeim tilmælum var beint til „kjördæmisráða og flokksfélaga, að við val á frambjóðendum flokksins til Alþingis og sveitarstjórna verði teknar upp virkari og almennari forkosningar en hingað til hafa tíðkast. Þátttaka sé öllu Alþýðuflokksfólki og stuðningsfólki flokksins heimil.“⁶² Á 37. flokksþinginu 1976 var samþykkt að binda opin prófkjör í lög flokksins og gera þau að skyldu

⁶¹ Alþýðublaðið 12. febrúar 1974.

⁶² Alþýðublaðið 19. nóvember 1974.

við val frambjóðenda flokksins. Alþýðublaðið útskýrði prófkjörs-reglurnar sumarið 1977:

Alþýðuflokkurinn hefur ákveðið að nota prófkjör við val frambjóðenda í næstu þing- og sveitarstjórnkosningum. Þetta prófkjör er að flestu leyti ólíkt þeim sýndarprófkjörum, sem aðrir stjórnmálaflokkar hafa beitt. Nú geta jafnvel boðið sig fram menn, sem ekki eru félagar í Alþýðuflokknum. Þeir þurfa þó stuðning Alþýðuflokksmanna. Í prófkjörinu sjálfu, þ.e. greitt atkvæði, geta tekið þátt allir eldri en 18 ára, sem ekki eru flokksbundnir í öðrum stjórnmálaflokkum. Á þennan hátt hefur Alþýðuflokkurinn gengið eins langt í lýðræðisátt og til þess að dreifa valdinu eins og framast er mögulegt. Flokkurinn hefur sjálfur brotið niður gamla flokksræðið, þar sem fámennar klíkur hafa stjórnað vali frambjóðenda.⁶³

Prófkjör voru haldin í öllum kjördæmum innan Alþýðuflokksins fyrir kosningarnar 1978 nema á Austurlandi og Norðurlandi vestra. Þróun prófkjara innan Alþýðuflokksins var rakin í kafla I.5. og verður látið þar við sitja.

Vilmundur Gylfason var aðalhvatamaður prófkjaranna í Alþýðuflokknum og því er vert að staldra við málflutning hans, svo og þær breytingar, sem urðu á umboði forystumanna Alþýðuflokksins í kjölfar prófkjaranna.

Í augum Vilmundar höfðu fjórflokkarnir engu jákvæðu hlutverki að gegna í íslensku þjóðlífi, þar með talinn Alþýðuflokkurinn. Flokkarnir voru eingöngu valdataeki spillingarafla. Stjórnmálamenn áttu að hans mati að þiggja umboð sitt frá fólkinu, en ekki flokknum; prófkjörin voru aðferð til að brjóta niður vald flokkanna — framlag til siðvæðingar stjórnmálanna og forsenda milliliðalausra tengsla stjórnmálamanna og fólksins í landinu.⁶⁴ Ég hygg að fáir Alþýðuflokksmenn hafi verið sömu skoðunar og Vilmundur, en honum var lítt mótmælt innan flokksins og um tíma réð Vilmundur flestu sem hann vildi ráða þar. Í Alþýðublaðið skrifaði hann m.a.:

Flokksræðið er á undanhaldi. Fólkið er í sókn. Prófkjör eru einvörðungu fyrsta skrefið að mörgum, sem stíga þarf. Persónulegri kosningar minnka vald flokkanna og auka vald fólksins. Þess vegna eru þær meiriháttar réttarbót.⁶⁵

⁶³ Alþýðublaðið 5. júlí 1977.

⁶⁴ Sbr. Jón Ormur Halldórsson (1985), einkum bls. 88-93.

⁶⁵ Alþýðublaðið 30. ágúst 1977.

Prófkjörin breyttu mjög fljótt umboði Alþýðuflokksins og sköpuðu margs konar misræmi milli flokksstofnana annars vegar og ákvarðana um framboðslista hins vegar. Að vissu leyti virkuðu prófkjörin eins og Vilmundur ætlaðist til. Þau hnektu valdi flokksstofnana og flokksfélaga í Alþýðuflokknum. Að öðru leyti tókst ætlan Vilmundar ekki. Prófkjörin röskuðu fyrra jafnvægi innan flokksins, en sköpuðu ekki nýtt, því rétt eins og flokksstofnanir gátu ekki lengur ráðið framboðum flokksins þá höfðu prófkjörssigurvegarar ekki afl til að ráða flokksstofnunum. Afleiðingin varð ringulreið í flokknum.

Þessi niðurstaða skal nú rökstudd, einkum með hliðsjón af ferli Vilmundar sjálfs innan Alþýðuflokksins.

Fyrir prófkjörin í Reykjavík haustið 1977 lýsti Gylfi Þ. Gíslason því yfir að hann myndi láta af þingmennsku. Vafalítið mun hafa ráðið úrslitum um þessa ákvörðun hans, að fyrirsjáanleg var mikil samkeppni í prófkjörinu í Reykjavík, m.a. milli Gylfa og sonar hans, Vilmundar. Gylfi stóð þá á sextugu, sem ekki telst hár aldur, og hann hafði tveimur vikum áður sagt í blaðaviðtali að hann væri óráðinn um framtíð sína sem stjórnámálamann.⁶⁶

Vilmundur bauð sig fram í prófkjörinu og hlaut mjög ótvíræðan stuðning sem dugði honum í 2. sæti listans, rétt eins og hann stefndi að. Efsta sætið skipað flokksformaðurinn Benedikt Gröndal.

Vilmundur átti mikinn þátt í stórsigri Alþýðuflokksins í kosningunum 1978 en varð ekki einn af ráðherrum Alþýðuflokksins í ríkisstjórninni sem flokkurinn átti aðild að ásamt Framsóknarflokknum og Alþýðubandalaginu. Vilmundur bauð sig tvisvar sinnum fram í varaformannsembætti flokksins, 1980 og 1982, en laut í lægra haldi í bæði skiptin. Vilmundur laut einnig í lægra haldi fyrir flokksforystunni í átökum um ritstjórn Alþýðublaðsins sumarið 1981.⁶⁷

⁶⁶ Framboðsmál Alþýðuflokksins í Reykjavík fyrir kosningar 1978 voru mjög flókin. Benedikt Gröndal, formaður flokksins, var í framboði á Vesturlandi en hafði við formannskjör 1974 skýrt öðrum forystumönnum flokksins frá þeirri fyrirætlun sinni að fara í framboð næst í Reykjavík; hann taldi eðlilegt að formaðurinn væri þar í framboði (sbr. viðtal við Benedikt, Morgunblaðið 11. október 1977). Gylfa Þ. Gíslasyni var því lengi kunnugt um fyrirætlunir Benedikts. Gylfi sagði í viðtali að hann væri óráðinn um hvort hann yrði í framboði eður ei. (Alþýðublaðið 10. september 1977); seinna í sama mánuði skýrði Gylfi frá ákvörðun sinni að taka ekki þátt í prófkjöri í Reykjavík (Alþýðublaðið 23. september 1977). Ég túlka atburðarásina þannig, að fyrirhugað framboð Benedikts í Reykjavík hafi ekki ráðið ákvörðun Gylfa heldur aðrir þættir, fyrst og fremst framboð Vilmundar. Nýleg ummæli Gylfa staðfesta slíka túlkun (Tíminn 13. nóv. 1993).

⁶⁷ Sbr. Jón Ormur Halldórsson (1985), einkum bls. 88-93.

Ég held því ekki fram, að Vilmundur hafi verið dæmdur til að verða undir í þessum átökum. Hann tapaði t.d. varaformannskjörinu 1982 með litlum atkvæðamun. Flokksþing, þingflokkur og prófkjörsþátttakendur eru að sönnu afar ólíkir aðilar, en taka ekki endilega ákvarðanir sem skapa misræmi. Meginatriðið er hins vegar að mismunandi umboð tryggir ekki samræmdar ákvarðanir — mismunandi umboð gerir misræmi alltaf mögulegt, og oft líklegt.

Samheldni minnkaði mjög í forystusveit Alþýðuflokksins eftir 1978. Haustið 1979 tók þingflokkurinn, að formanni flokksins fjarstöddum, ákvörðun um að slíta stjórnarsamstarfinu. Benedikt Gröndal dró sig í hlé á flokksþinginu 1980 eftir að varaformaður flokksins Kjartan Jóhannsson, lýsti yfir að hann gæfi kost á sér í formannsembættið.

Benedikt sat fyrst á þingi fyrir Vesturland en var í framboði í Reykjavík eftir að hann var kjörinn formaður. Þar var hann efstur í prófkjöri flokksins 1978 og aftur 1979, og hafði því hlotið ótvírætt umboð frá prófkjörsþátttakendum í stærsta kjördæmi landsins. Kjartan féll síðan í formannskjöri 1984 fyrir Jóni Baldvini Hannibalssyni. (Skoðanakannanir áttu drjúgan þátt í falli bæði Benedikts og Kjartans; þær sýndu að flokkurinn hefði slæma stöðu og voru notaðar sem röksemd fyrir formannsskiptum. Alþýðuflokkurinn tapaði einnig fylgi í þingkosningum á undan formannsskiptum, 1979 og 1983.)

Próun umboðs forystumanna Alþýðuflokksins minnir mjög á atburðarásina í Sjálfstæðisflokknum sem fyrr var lýst. Í báðum flokkum skapaðist misræmi í stað samræmis. Prófkjörin bar hins vegar að með talsvert mismunandi hætti í flokkunum tveimur. Alþýðuflokkurinn beið ósigur í kosningunum 1971 og 1974, áður en prófkjör voru almennt tekin upp innan flokksins. Raunar virðist flokkurinn ekki hefja markvisst endurreisnarstarf fyrr en flokkurinn nærri því hverfur af þingi 1974. Sjálfstæðisflokkurinn brást hins vegar við eftir kosningaósigur 1967 og reyndi, ekki síst með prófkjörum, að snúa vörn í sókn þegar í bæjarstjórnarkosningunum 1970. Kosningaósigrar voru samt ein meginástæða þess að flokkarnir tóku upp prófkjör.

Umfjöllun um prófkjör innan flokkanna var talsvert ólík. Í Sjálfstæðisflokknum var í upphafi minni andstaða gegn prófkjörum en var í Alþýðuflokknum, en þegar upp var staðið hafði Alþýðuflokkurinn gengið mun lengra en Sjálfstæðisflokkurinn, bundið prófkjör í flokkslög og skyldað kjördæmaráðin til að halda prófkjör. Þótt landsfundur

Sjálfstæðisflokksins 1969 hefði hvatt mjög til prófkjara, réðu kjör-
dæmisráðin eftir sem áður tilhögun framboðsmála. Aðalflugmynda-
smiður prófkjaranna í Alþýðuflokknum, Vilmundur Gylfason, ætlaði
prófkjörunum að brjóta niður vald stjórnmalaflokkanna og koma á
gjörbreytingum í íslenskum stjórnmalum. Í Sjálfstæðisflokknum var
tilgangur prófkjaranna hins vegar fyrst og fremst sá að bæta vígstöðu
flokksins í kosningum en ekki að stokka upp stjórnmalin.

Breytingar á umboði urðu víðtækari í Alþýðuflokknum en Sjálf-
stæðisflokknum ef miðað er við fyrri hefðir flokkanna. Fyrir próf-
kjörin höfðu sumar stofnanir Alþýðuflokksins, flokksfélögin og mið-
stjórn, nokkru meira vald við ákvörðun framboðslista en samsvarandi
stofnanir í Sjálfstæðisflokknum. Þarna mátti glögglega greina ólíkan
uppruna og ólíkar hefðir flokkanna. Alþýðuflokkurinn var jafnaðar-
mannaflokkur, sem lagði áherslu á flokksskipulag og flokksaga; Sjálf-
stæðisflokkurinn hægri flokkur með heldur lauslegt flokksskipulag og
takmarkaðan flokksaga. Í reynd var munurinn á flokkunum miklu
minni en formlegt skipulag þeirra gaf til kynna. Engu að síður var skýr
munur á flokkunum áður en prófkjör voru tekin upp innan þeirra.

Í stórum dráttum hefur umboð þróast svipað í báðum flokkunum
eftir prófkjörin. Í báðum tilvikum hafa komið til sögunnar möguleikar
á misræmi milli ákvarðana þingflokks, flokksþings/landsfundar og
prófkjörspáttakenda. Að öðru leyti hefur þróunin þó verið með ólíku
sniði. Nýjar prófkjörreglur Alþýðuflokksins skapa möguleika á sam-
vinnu frambjóðenda í prófkjöri og forystumenn flokksins geta jafnvel
tryggt mönnum þingsæti með því að skilja eftir laus sæti á fram-
boðslista. Jóni Sigurðssyni var afhent fyrsta sætið í Reykjavík með
þessum hætti í prófkjöri 1987, þar eð hvorki Jón Baldvin Hannibals-
son, formaður flokksins, né Jóhanna Sigurðardóttir, varaformaður,
gáfu kost á sér í það sæti. Því má segja að þau þrjú hafi hlotið sam-
eiginlegt umboð í prófkjörinu og að umboð Jóns hafi komið a.m.k. að
hluta til, frá þeim Jóni Baldvini og Jóhönnu. Umboð flokksstofnana
hefur hins vegar veikst mjög í Alþýðuflokknum. Í Alþýðuflokknum
ristu deilur um framboð mjög djúpt. Vilmundur Gylfason hafnaði lög-
mæti flokksstofnana alfarið og samkvæmt upphaflegum prófkjör-
reglum þurftu frambjóðendur flokksins í prófkjöri t.d. ekki að vera
flokksbundnir. Er Vilmundur hvarf úr flokknum var prófkjörreglum
breytt, en eftir stendur að innan Alþýðuflokksins eru uppi meiri

efasemdir um gildi flokksstofnana og flokksstarfs en tíðkast í öðrum flokkum.⁶⁸

Vald

Upphaflega var mikilvægasti valdagrundvöllur Alþýðuflokksins tengsl hans við verkalýðsfélögin og meirihluti í ýmsum bæjarfélögum. Við stofnun Kommúnistaflokks Íslands dró úr áhrifum Alþýðuflokksins í verkalýðsfélögum á Norðurlandi og í Vestmannaeyjum. Er Héðinn Valdimarsson hvarf úr flokknum og Sósíalístaflokkurinn var stofnaður 1938 glataði flokkurinn fyrri völdum í Verkamannafélaginu Dagsbrún í Reykjavík, sem þá var langstærsta verkalýðsfélag landsins.⁶⁹ Fyrrum formaður Alþýðuflokksins og forseti Alþýðusambandsins var í forsæti við stofnun Alþýðubandalagsins 1956 og ítök Alþýðuflokksins í verkalýðshreyfingunni fóru ört þverrandi. Alþýðuflokkurinn tapaði einnig meirihluta þeim sem hann hafði haft í bæjarstjórnnum.

Í bæjarstjórnarkosningum 1954 missti Alþýðuflokkurinn meirihluta í Hafnarfirði og hafði þá hvergi meirihluta í kaupstöðum landsins. Í sveitarstjórnarkosningum 1958 var flokkurinn minnstur fjórflokkanna í kaupstöðum og hélst svo fram til 1978, þegar hann komst í þriðja sæti, en Framsókn hrapaði úr 2. sæti í hið fjórða. Engu að síður var fylgi Alþýðuflokks í sveitarstjórnarkosningum talsvert minna en í alþingiskosningum sama ár. Í sveitarstjórnarkosningum 1982 sótti aftur í fyrra horf hjá Alþýðuflokknum, sem varð minnstur fjórflokkanna. 1986 hækkaði flokkurinn hins vegar aftur í 3. sæti, vann m.a. meirihluta í Keflavík; var það fyrsti meirihluti Alþýðuflokksins í kaupstað síðan í kosningum 1950.

Í sveitarstjórnarkosningum 1990 styrkti Alþýðuflokkur stöðu sína, fyrst og fremst í Reykjaneskjördæmi. Meirihlutinn í Keflavík tapaðist að vísu en flokkurinn hlaut meirihluta í bæjarstjórn Hafnarfjarðar. Í Reykjavík bauð Alþýðuflokkurinn ekki fram sérstakan lista heldur studdi framboð Nýs vettvangs. Við skoðun á fylgi fjórflokkanna í 22 kaupstöðum utan Reykjavíkur kemur í ljós, að Alþýðuflokkur (22%)

⁶⁸ Núverandi formaður flokksins, Jón Baldvin Hannibalsson, hefur m.a. sagt: „Alþýðuflokkurinn er dálítið sérstakur að því leyti að hann er ekki mikið flokkskerfi - hann er skipulögð skoðun. Ég held að ég fari rétt með að það sé ekkert flokks-eigendafélag í Alþýðuflokknum lengur.“ Sbr. Óskar Guðmundsson (1990), bls. 15.

⁶⁹ Sbr. Hulda Sigurborg Sigtryggisdóttir (1991), einkum bls. 26-32.

er stærri en Framsóknarflokkur (16%) og Alþýðubandalag (12%), en langtum minni en Sjálfstæðisflokkur (39%).

Reykjaneskjördæmi sker sig úr hjá Alþýðuflokknum: Í sex kaupstöðum þar hefur flokkurinn samtals 18 bæjarfulltrúa en 14 fulltrúa í 16 öðrum kaupstöðum utan Reykjavíkur. Vafalaust hefur staða Alþýðuflokksins í Reykjaneskjördæmi styrkst mjög við sveitarstjórnarkosningar 1986 og 1990, stuðlað að auknu flokksstarfi og sjálfstrausti flokksfólks í kjördæminu. Um áhrifin á valdastöðu flokksforystunnar á landsvísu er erfiðara að segja; í Alþýðuflokknum, sem og í öðrum flokkum er ansi skýr aðgreining á milli sveitarstjórna og landsmála: Þingmenn eru t.d. ekki jafnframt bæjarstjórar né sitja í bæjarstjórnnum, gegna ekki afgerandi forystuhlutverki í bæjar- og sveitarstjórnnum.

Fylgi Alþýðuflokksins var mjög stöðugt í þingkosningum frá 1942, eða í kringum 15 prósent. Það fylgi gaf flokknum þó ekki mjög sterka stöðu í stjórnarmyndunarviðræðum, þar sem hann var minnstur fjór-flokkanna. Forysta Alþýðuflokksins fékk hins vegar sterka samningsstöðu með vaxandi erfiðleikum í samstarfi Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks,⁷⁰ og vegna djúpstæðs ágreinings milli Sjálfstæðisflokksins og Sósíalístaflokksins um utanríkismál og dvöl bandaríska hersins hér á landi varð Alþýðuflokkurinn fýsilegri til samstarfs en ella hefði verið.

Forysta Alþýðuflokksins hefur aldrei gert tilkall til stjórnarforystu í samsteypustjórnnum, heldur undantekningarlítið setið undir forystu sjálfstæðismanna eða framsóknarmanna.⁷¹ Alþýðuflokkurinn og Framsóknarflokkurinn höfðu með sér kosningabandalag í þingkosningunum 1956 sem ekki dugði til meirihluta, og Alþýðuflokkurinn neyddist til ríkisstjórnarþátttöku með Alþýðubandalaginu. Haraldur Guðmundsson, formaður flokksins, hafði tekið fyrir slíkt stjórnarsamstarf fyrir kosningarnar. Eftir kosningarnar varð Haraldur sendiherra í Osló og sagði af sér formannsstöðunni og þingmennsku.

⁷⁰ „Eiðrofsmálið“ er upp kom árið 1942 olli djúpstæðum ágreiningi, jafnvel óvild, milli Ólafs Thors og Hermanns Jónassonar, sbr. - frá mjög ólíkum sjónarhóli-Matthías Johannessen (1981 I), bls. 326-342, og Vilhjálmur Hjálmarsson (1983), bls. 313-325.

⁷¹ Eina undantekningin er „Stefanía“, ríkisstjórn Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks 1947-49 undir forsæti formanns Alþýðuflokksins, Stefáns Jóhanns Stefánssonar. Sú ríkisstjórn komst á eftir langvarandi stjórnarkreppu; forsetinn, Sveinn Björnsson, gegndi lykilhlutverki í stjórnarmynduninni og í því að Stefán Jóhann varð forsætisráðherra, sbr. Stefán Jóhann Stefánsson (1967), bls. 15-27.

Hin nýja kjördæmaskipan 1959 veikti stöðu Framsóknarflokksins en gaf Sjálfstæðisflokki og Alþýðuflokki þingstyrk til að mynda meiri-hlutastjórn sem lifði í tólf ár. Völd Alþýðuflokksforystunnar í þjóðlífinu voru heldur lítil, flokkurinn hafði ekki sterk ítök í verkalýðshreyfingunni, bæjarfélögum eða atvinnurekstri. Flokkurinn skapaði sér hins vegar sterka stöðu í ríkiskerfinu með ríkisstjórnarsetunni, einkum á sviði trygginga-, heilbrigðis- og félagsmála. Ríkisstjórnaraðildin gaf flokknum möguleika á því að framfæra nokkurn hóp atvinnustjórn-málamanna, eins og kom fram í umfjöllun um þingmenn flokksins.

Forysta Alþýðuflokksins styrkti nokkuð stöðu sína í kosningunum 1967 en þá jók hann nokkuð fylgi sitt og þingsætum hans fjölgaði um eitt. Eining ríkti milli forystumanna flokksins, sem m.a. kom fram í átakalausum formannsskiptum 1968, þegar Emil Jónsson lét af störfum og við tók varaformaðurinn Gylfi Þ. Gíslason. Þessi formannsskipti eru einstæð í sögu Alþýðuflokksins að því leyti að Emil er eini formaður flokksins, sem dregið hefur sig í hlé fyrir aldurs sakir. Jón Baldvinsson, formaður 1916-38, dó í formannsembætti, en Stefán Jóhann Stefánsson (1938-52), Hannibal Valdimarsson (1952-54), Haraldur Guðmundsson (1954-56), Gylfi Þ. Gíslason (1968-74), Benedikt Gröndal (1974-80) og Kjartan Jóhannsson (1980-84) voru annað hvort felldir í formannskjöri eða neyddust til að hætta af einhverjum ástæðum.⁷²

Gott gengi Alþýðuflokksins í kosningunum 1967 reyndist logn á undan stormi, enginn fjórflokkanna varð eins illa úti á umbrotatímunum 1967-71. Að mínu mati eru aðstæður þessa að finna bæði innan flokksins sem utan.

Í fyrsta lagi var hinn nýi flokkur, Samtök frjálslyndra og vinstri manna (SFV) málefnalega á svipuðum nótum og Alþýðuflokkurinn, þó með tveimur mikilvægum undantekningum:

⁷² Hannibal og Kjartan féllu í kosningu á flokksþingi. Benedikt dró sig í hlé eftir að Kjartan tilkynnti framboð til formanns. Haraldur Guðmundsson lýsti yfir, fyrir kosningar 1956, að Alþýðuflokkur færi ekki í stjórn með Alþýðubandalaginu. Eftir kosningar var mynduð vinstri stjórn Framsóknarflokks, Alþýðuflokks og Alþýðubandalags og Haraldur varð sendiherra í Osló. Ég lít svo á, að Gylfi Þ. Gíslason hafi „neyðst“ til að hætta sem flokksformaður 1974. Flokkurinn hafði tapað tvívegis undir hans forystu, 1971 og 1974. Formannsskiptin urðu hins vegar með friðsamlegum hætti; Gylfi bauðst til að hætta annað hvort sem þingflokksformaður eða flokksformaður; Benedikt kaus fremur að verða formaður flokksins en Gylfi varð áfram formaður þingflokksins.

— SFV lagði mikla áherslu á útfærslu landhelginnar og sakaði Alþýðuflokkinn sérstaklega um svik og undanslátt í þessu lífshagsmunamáli þjóðarinnar;

— Gagnrýni á „flokksræði“ og spillingu var einnig stór þáttur í málflutningi Samtakanna.

Alþýðuflokkurinn átti þarna undir högg að sækja, en flokkurinn brást við bæði seint og illa. Forystu flokksins skipuðu nær eingöngu opinberir starfsmenn, en tengslin við atvinnulífið og verkalýðshreyfinguna höfðu minnkað mjög. Alþýðuflokkurinn fékk á sig svipmót „kerfisflokks“ og þessi ímynd var flokknum afdrifarík í kosningunum 1971. Forysta Alþýðuflokksins hafði nokkur ár til að átta sig á hinum nýju tímum fyrir kosningarnar 1971, en þau snertu ekki síst vinstri kantinn í íslenskum stjórnmálum. Viðbrögðin létu hins vegar á sér standa.

Framsóknarflokkur, Sjálfstæðisflokkur, og Alþýðubandalag endurskoðuðu stefnu sína og starfshætti á árunum um og eftir 1968, en það gerði Alþýðuflokkurinn hins vegar ekki. Áberandi þáttur í þjóðmálumræðu þessa tíma var gagnrýni á „flokksræði“ eða tók fjórflokkanna á flestum sviðum þjóðlífsins, en einkum var spjótum beint að afskiptum flokkanna af bönkum og öðrum lánastofnunum. Alþýðuflokksforystan virtist lítt botna í þessum straumum og reyndi fremur að standa gegn þeim en að taka tillit til þeirra.

Eitt dæmi skal hér nefnt til að styðja þessa ályktun. Árið 1969 urðu mikil átök innan Alþýðuflokksins um eftirmann Jóns Axels Péturssonar í „bankastjórasæti Alþýðuflokksins“ í Landsbankanum. Þar voru ýmsir kallaðir, en aðeins einn gat orðið útvalinn. Aðalkeppinautarnir voru tveir, Baldvin Jónsson og Björgvin Vilmundarson. Kosið var milli þeirra í miðstjórn Alþýðuflokksins í júní 1969 og hlaut Björgvin 21 en Baldvin 17 atkvæði. Skömmu síðar birtist eftirfarandi tilkynning í Alþýðublaðinu:

Frá miðstjórn.

Á fundi miðstjórnar Alþýðuflokksins, sem haldinn var í fyrradag var samþykkt svohljóðandi tillaga: „Miðstjórn samþykkir, að fulltrúi Alþýðuflokksins í bankaráði skuli, þegar velja á eftirmann Jóns Axels Péturssonar, gera tillögu um Björgvin Vilmundarson, núverandi aðstoðarbankastjóra við Landsbanka Íslands.“⁷³

⁷³ Alþýðublaðið 14. júní 1969.

Þessi samþykkt virtist fyrst og fremst birt til að binda hendur Baldvins Jónssonar, sem var formaður bankaráðs Landsbankans, en hafði lotið í lægra haldi í atkvæðagreiðslu miðstjórnar um bankastjóra- starfið, eins og áður sagði.

Alþýðuflokkurinn virtist þarna staðfesta rækilega þá gagnrýni sem hafði komið fram um bein afskipti stjórn mála flokkanna af ríkisbönk- unum. Þannig „átti“ Alþýðuflokkurinn bankastjórastól í Landsbankan- um, Framsóknarflokkurinn annan og Sjálfstæðisflokkurinn þann þriðja.

Ýmsar embættaveitingar ráðherra Alþýðuflokksins voru einnig teknar til marks um „bitlingasýki“ flokksmanna. Stefán Júlíusson, varapingmaður, var t.d. skipaður bókafulltrúi ríkisins 1969, en Félag bókavarda mótmælti.⁷⁴ Í fyrri stöðu Stefáns sem forstöðumanns Fræðslumyndasafns ríkisins var ráðinn Benedikt Gröndal, þingmaður og ritstjóri Alþýðublaðsins. Þá var Sigurður Ingimundarson, þing- maður flokksins, skipaður forstjóri Tryggingastofnunar ríkisins.

Alþýðuflokkurinn stóð höllum fæti í áróðursstríði flokkanna. Úr slíkri stöðu losnar enginn á skömmum tíma með málefnaundirbúningi einum saman. Stjórn mála flokkar geta hins vegar gripið til skjótvirkari meðala, t.d. þeirra að breyta aðferðum við val á frambjóðendum og/eða skipta um frambjóðendur. Alþýðuflokkurinn á Reykjanesi tók upp prófkjör fyrir kosningarnar 1971 og nýr frambjóðandi skipaði þar 2. sæti listans. Í Reykjavík var fellt að hafa prófkjör og í öðrum kjör- dæmum var sömu mönnum stillt í efstu sætin á framboðslistum og höfðu áður skipað þau. Alþýðuflokkurinn gekk til kosninganna 1971 við mjög óhagstæðar aðstæður og tapaði miklu fylgi. SFV vann hins vegar mikinn sigur.

Kosningaósigur er stjórn mála flokkum ávallt mikið áfall, einkum ef þeir sækjast fyrst og fremst eftir fylgi í kosningum og ríkisstjórnarþát- töku. Höggið var einstaklega þungt fyrir forystu Alþýðuflokksins; flokkurinn hafði nú aðeins sex þingmenn og margskonar ríkisstjórnar- mynstur var mögulegt án Alþýðuflokksins, þar á meðal sú vinstri stjórn sem mynduð var eftir kosningarnar með þátttöku Framsóknar- flokks, Alþýðubandalags og SFV.

Forysta Alþýðuflokksins var orðin mjög háð ríkisstjórnarsetu og flokksstarfið var í ríkum mæli byggt upp á tengslum við hið opinbera.

⁷⁴ Alþýðublaðið 12. febrúar 1969.

Annar kosningaósigur 1974 veikti stöðu forystunnar enn frekar. Eftir kosningar mynduðu Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur ríkisstjórn. Önnur viðreisnarstjórn var ekki möguleg. Samanlagt hlutu Alþýðuflokkur og Sjálfstæðisflokkur 29 þingmenn, en þurftu 32 þingmenn hið minnsta.

Óvinsældir ríkisstjórnarinnar sköpuðu stjórnarandstöðunni, Alþýðubandalagi, Alþýðuflokki og SFV, möguleika til fylgisaukningar í kosningunum 1978. Alþýðuflokkurinn vann þá mikinn sigur, hlaut yfir 20 prósent fylgi og 14 þingmenn. Forysta Alþýðuflokksins nýtti sér hagstæð skilyrði með ýmsum hætti fyrir kosningarnar og í kosningabaráttunni:

— Lögð var áhersla á samstöðu með baráttu verkalýðsfélaganna gegn ríkisstjórn Framsóknar og Sjálfstæðisflokksins, en í fyrsta sinn í marga áratugi var forseti Alþýðusambandsins jafnframt forystumaður í Alþýðuflokki, þar sem Björn Jónsson, forseti ASÍ, skipaði 4. sæti flokksins í Reykjavík.

— Flokkurinn barðist gegn margs konar spillingu í þjóðfélaginu — í dómskerfinu, fjármálum og stjórnámálum. Alþýðuflokkurinn tók upp opin prófkjör og gerði fjármál flokksins opinber. Vilmundur Gylfason fór þar fremstur í flokki og birti t.d. reikningsuppgjör yfir prófkjörskostnað sinn og tekjur.

— Jafnhliða áherslu á velferðarmál var undirstrikuð nauðsyn þess að efla markaðsbúskap í íslenska hagkerfinu.

Í kosningaáróðri var nú slegið bæði á nýja strengi og gamla. Flokkurinn stóð fyrir uppreisn gegn kerfinu og hefðbundna jafnaðarstefnu. Formaður flokksins, Benedikt Gröndal, gerði ekki tilkall til stjórnarforystu eftir kosningar, heldur var mynduð ríkisstjórn undir stjórn Ólafs Jóhannessonar, sem Alþýðuflokksmenn, og þó einkum Vilmundur, höfðu gagnrýnt mjög harðlega fyrir störf hans sem dómsmálaráðherra í fráfarandi ríkisstjórn.

Hvorki Vilmundur né Björn Jónsson sátu í ríkisstjórninni. Björn var heilsuveill og Vilmundur var talinn of reynslulítill. Hin nýja forystusveit flokksins, 14 manna þingflokkur og þar af tólf nýliðar, var óörugg og ósamstæð. Kosningasigurinn virtist stíga henni nokkuð til höfuðs og þingflokkurinn vissi ekki hvort hann ætti að styðja ríkisstjórnina eður ei. Haustið 1979 tók þingflokkur Alþýðuflokksins ákvörðun um að rjúfa ríkisstjórnarsamstarfið, en Benedikt Gröndal formaður flokksins og utanríkisráðherra, var þá erlendis í embættis-

erindum. Ríkisstjórnin fór frá og Alþýðuflokkurinn myndaði minnihlutastjórn, en slík stjórn hafði reynst flokknum vel eftir fall vinstri stjórnarinnar 1958. Svo reyndist þó ekki að þessu sinni, og flokkurinn tapaði talsverðu fylgi í kosningunum í desember 1979. Flokkurinn hlaut þá tíu þingsæti, Sjálfstæðisflokkurinn 21, og viðreisnarstjórn skorti því eitt þingsæti. Alþýðuflokkurinn var nú enn á ný í stjórnarandstöðu. Vilmundur Gylfason yfirgaf flokkinn fyrir kosningarnar 1983 og stofnaði nýjan flokk, Bandalag jafnaðarmanna. Alþýðuflokkurinn tapaði enn fylgi og var áfram í stjórnarandstöðu. Nýr formaður, Jón Baldvin Hannibalsson, var kjörinn árið 1984 eftir árangurslitla formannstíð Kjartans Jóhannssonar, sem hvarf til sendiherraembættis í Genf árið 1989.

Í bæjarstjórnarkosningunum 1986 bætti Alþýðuflokkurinn við sig talsverðu fylgi, einkum á Reykjanesi þar sem flokkurinn náði meirihluta í Keflavík og varð stærsti flokkurinn í Hafnarfirði. Í þingkosningunum 1987 hlaut flokkurinn ríflega 15 prósent atkvæða og gekk til ríkisstjórnarsamstarfs við Sjálfstæðisflokkinn og Framsóknarflokkinn eftir að hafa verið í stjórnarandstöðu frá því í desember 1979. Sú ríkisstjórn fór frá haustið 1988, og jafnframt hófu formenn Alþýðuflokks og Framsóknarflokks að vísa til sérstaks sögulegs sambands flokka. Jón Baldvin sótti þing Framsóknarflokksins heim, og Steingrímur ávarpaði flokksþing Alþýðuflokksins. Flokkarnir tveir höfðu með sér náið samstarf og fengu Alþýðubandalagið og síðar Borgaraflokkinn í ríkisstjórn, sem var við völd 1988-91.

Eftir kosningarnar 1991 myndaði Sjálfstæðisflokkurinn ríkisstjórn með Alþýðuflokknum, nýja viðreisnarstjórn. Framsóknarflokkurinn, en einkum Alþýðubandalagið, biðluðu einnig ákaft til Alþýðuflokksins, sem var í oddastöðu um ríkisstjórnarmynstur eftir kosningarnar.

Í formannstíð Jóns Baldvins hefur forysta Alþýðuflokksins verið í senn áhrifamikil og áhrifalítill. Vald forystu flokksins hefur einkum byggst á tvennu:

— Ákveðnu frumkvæði í málalítilbúnaði, þar sem reynt er að flétta saman áherslu á jöfnuð og hagkvæmni í efnahagslífinu;

— Oddastöðu í myndun ríkisstjórnar.

Valdleysi forystunnar stafar hins vegar sem fyrr af ótraustum grundvelli flokksins. Forystan treystir enn fyrst og fremst á ríkisstjórnarþátttöku. Alþýðuflokkurinn hefur sterka stöðu í aðeins einu kjördæmi, á Reykjanesi. Hann tapaði að vísu meirihlutanum í Keflavík í sveitar-

stjórnarkosningunum 1990, en vann meirihluta í Hafnarfirði. Í öðrum kjördæmum er flokkurinn skipulagslega veikur, flokksstarf allt í lágmarki og flokksstofnanir eru áhrifalitlar. Flokkurinn bauð ekki fram í borgarstjórnarkosningum í Reykjavík 1990, heldur studdi þar framboð Nýs vettvangs.

Tengsl umboðs og valds

Ég hef lýst hér í grófum dráttum stöðu forystu Alþýðuflokksins síðustu þrjá áratugina, umboði hennar og valdi. Hér skal hugað að því hvernig skýra beri þessa þróun og athugað hvort einhver tengsl eru á milli breytinga á umboði annars vegar og valdi hins vegar.

Ég svara þessum spurningum á eftirfarandi hátt. Breytingar á umboði forystumanna flokksins, opin prófkjör, stuðluðu að þróun Alþýðuflokksins frá stjórn málaflokki, þar sem forystan hlaut sitt umboð frá flokksstofnunum, yfir í stjórn málaflokk þar sem forystumaður hefur persónubundið umboð. Skipulag flokksins var hins vegar ekki sterkt fyrir daga prófkjörs. Á viðreisnarárunum reyndi ekki á innviði flokksins en eftir fall stjórnarinnar kom í ljós, að skipulag flokksins og starf hans hafði í ríkum mæli byggt á tengslum flokks og ríkisvalds. Sú kenning Vilmundar Gylfasonar að stjórn málaflokka, ekki síst Alþýðuflokkurinn, væru spilltir og óþarfir, hafði einnig áhrif — gróf undan trú Alþýðuflokksfólks á gildi flokksstarfs og lögmæti stofnana flokksins.

Prófkjörin virðast samt ekki hafa veikt valdastöðu forystu flokksins. Staða hennar var einfaldlega svo veik á árunum 1971-78, að hún hafði allt að vinna og fáu að tapa. Prófkjörin voru þýðingarmikil sem hluti af nýrri og bættri ímynd Alþýðuflokksins fyrir kosningarnar 1978 og þau stuðluðu einnig að endurnýjun á framboðslistum og í forystusveit flokksins. Betri ímynd flokksins og endurnýjun á framboðslistum áttu stóran þátt í kosningasigrinum 1978. Prófkjörin hafa einnig aukið aðdráttarafl flokksins gagnvart fólki úr öðrum flokkum, sem hefur möguleika á að ná sætum á framboðslistum flokksins í prófkjörum.⁷⁵

⁷⁵ Þannig gengu ýmsir úr forystu Bandalags jafnaðarmanna til liðs við Alþýðuflokkinn fyrir kosningar 1987, m.a. tóku tveir þingmenn þess þátt í prófkjörum Alþýðuflokksins: Stefán Benediktsson í Reykjavík og Kolbrún Jónsdóttir í Norðurlandi eystra. Þrír fyrrum frambjóðendur Alþýðubandalagsins tóku þátt í prófkjöri í Reykjavík og tóku síðan sæti á lista Alþýðuflokksins: Össur Skarphéðinsson (3. sæti), Valgerður Gunnarsdóttir (5. sæti) og Pröstur Ólafsson (13. sæti).

Vafasamt er að prófkjör ein og sér hafi komið af stað átökum milli forystufólks Alþýðuflokksins. Ágreiningur og klofningur hafa vissulega sett svip sinn á Alþýðuflokkinn eftir að prófkjörin voru tekin upp, en því skyldi ekki gleymt, að formönnum hafði verið steipt af stóli og flokkurinn hafði klofnað þrisvar sinnum (1930, 1938, 1956) áður en prófkjör komu til sögunnar. Þó má halda fram að prófkjör ýti undir sundurlyndi milli forystumanna, eða öllu heldur þá draga prófkjörin úr flokksstarfi og veikja stofnanir flokka; þar með minnkar þrýstingur frá flokksfólki á forystumenn um að vinna saman og jafna ágreining innan vébanda flokksins. Forystumenn fá aukið svigrúm til athafna, lítt bundnir af flokksstofnunum í stefnumótun sinni frá degi til dags. Fyrst og fremst er spurt um árangur forystumanna í kosningum og hvort þeir skili flokknum auknu fylgi. Fyrri klofningur í Alþýðuflokknum og formannsskipti tengdust hugmyndafræðilegum ágreiningi milli „hægri“ og „vinstri“ arms flokksins. Ágreiningur af þessu tagi var ekki fyrir hendi þegar Benedikt vék úr formannsstöli 1980 fyrir Kjartani, eða þegar Jón Baldvin felldi Kjartan 1984. Breyting á umboði hefur stuðlað að persónubundnu valdi einstakra forystumanna í Alþýðuflokknum, sem og í Sjálfstæðisflokknum. Svigrúm einstakra forystumanna hefur aukist, en áhætta þeirra sömuleiðis: árangur forystumanna er nú mældur í atkvæðum flokksins og aðild að ríkisstjórn.⁷⁶ Sá sem ekki fiskar á þeim miðum mun ekki kember hærurnar í formanns-stól í Alþýðuflokknum.

II.3. Framsóknarflokkur

Þessi kafli fylgir sömu forskrift og kafli II.1. um forystu Sjálfstæðisflokksins og kafli II.2. um forystu Alþýðuflokksins. Fyrst er fjallað um

⁷⁶ Við klofninginn 1930 var stofnaður nýr flokkur til vinstri við Alþýðuflokkinn, Kommúnistaflokkur Íslands; hið sama gerðist 1938, þá var Sósíalístaflokkurinn stofnaður, og 1956, Alþýðubandalag. Deilur vinstri og hægri arma í Alþýðuflokknum komu einnig við sögu þegar Hannibal felldi Stefán Jóhann 1952 og einnig tveimur árum síðar við fall Hannibals. Myndun Bandalags jafnaðarmanna, flokks Vilmundar Gylfasonar, 1982-’83 var ekki afleiðing vinstri - hægri deilna í Alþýðuflokknum. Aukin áhætta flokksformannanna sést m.a. á, að Gylfi Þ. hafði mjög sterka stöðu innan flokksins eftir kosningaósigurinn 1971, var bæði flokksformaður og formaður þingflokksins; eftir annan kosningaósigur 1974 hélt Gylfi stöðu þingflokksformanns. Benedikt vék úr formannsstöli í kjölfar eins kosningaósigurs (1979) og sömuleiðis Kjartan Jóhannsson (1983). Báðir hættu síðan þingmennsku, enda ekki í fremstu röð forystumanna eftir tímabil flokksformennsku; Kjartan varð þannig ekki einn af þremur ráðherrum Alþýðuflokksins árið 1987.

umboð forystu Framsóknarflokksins, því næst um vald forystunnar og að lokum um tengsl umboðs og valds í Framsóknarflokknum. Niðurstaðan er sú að Framsóknarflokknum er best lýst að þessu leyti með því að vísa annars vegar í forystu Sjálfstæðisflokksins og Alþýðuflokksins, og hins vegar í forystu Alþýðubandalagsins. Mörkin milli flokksfólks í Framsóknarflokknum og utanflokksfólks eru ljósari í Framsóknarflokknum en í bæði Sjálfstæðisflokki og Alþýðuflokki, en ekki jafn skýr og gerist í Alþýðubandalaginu.

Umboð

Fyrir kjördæmabreytinguna 1959 var Framsóknarflokkurinn fyrst og fremst kjarnaflokkur, en bar samt sem áður nokkur einkenni fjölda-flokks og tengsl hans við hagsmunasamtök bænda, ekki síst kaupfélögin og SÍS, voru sterk. Framsóknarflokkurinn var hluti af öflugri hreyfingu bænda, sem höfðu margs konar afskipti af og áhrif á þjóðlífið. Til sveita störfuðu mörg félög, m.a. ungmennafélög, búnaðarfélög, ræktunarfélög, kvenfélög og kaupfélög. Framsóknarflokkurinn var nánast hinn pólitíski armur kaupfélaganna, líkt og Alþýðuflokkurinn var stjórn málaarmur Alþýðusambandsins. Umboð forystumanna flokksins var í senn flokksbundið og persónubundið. Hinn flokksbundni þáttur umboðsins birtist í því að forystumönnum var ætlað að standa vörð um hugmyndafræði flokksins, framsóknarstefnuna, og hagsmuni hinna dreifðu byggða. Í flokkslögum var að finna ákvæði, sem skylduðu fulltrúa flokksins til að fylgja flokkssamþykktum í mikilvægum málum, og heimilt var að víkja þingmanni úr flokknum ef hann neitaði að styðja stjórnarmyndun sem miðstjórn og meirihluti þingflokks stóðu að.⁷⁷ Að þessu leyti svipaði umboði forystumanna Framsóknarflokksins til umboðs í fjölda-flokki. Framsóknarflokkurinn bar hins vegar ekki þau megineinkenni fjölda-flokks

⁷⁷ Ákvæði þetta var sett í flokkslög árið 1933 og því var beitt síðar sama ár þegar tveir þingmenn flokksins neituðu að styðja stjórnarmyndun með Alþýðuflokknum. Þingmönnum var vikið úr flokknum og í kjölfar þessa leit Bændaflokkurinn dagsins ljós, er bauð fram í kosningunum 1934 og 1937, í síðara skiptið í kosningabandalagi við Sjálfstæðisflokkinn. Ákveðið var í 29. gr. flokkslaganna frá 1933: „Heimilt er miðstjórn að víkja manni úr flokknum, enda komi samþykki meirihluta þingflokks til, en rétt á hann að skjóta máli sínu undir úrskurð næsta flokksþings og verja það þar.“ Sbr. Þórarinn Þórarinsson (1966), bls. 193. Í gildandi lögum Framsóknarflokks, frá 1986, er einnig almennt brottrekstrarákvæði (25. gr.).

að innheimta árgjöld reglubundið eða gera slíka greiðslu að skilyrðu fyrir þátttöku í ákvörðunum innan flokksins. Mörkin milli flokksmanna, stuðningsmanna og kjósenda voru því óglögg.⁷⁸

Flokksstofnanir tóku ákvarðanir um framboð og var þar venjulega um að ræða fulltrúaráð Framsóknarfélaga í viðkomandi kjördæmi. Umboð forystumanna kom því frá flokksnum. Hið persónubundna umboð var hins vegar einnig mjög sterkt. Gamalgrónir þingmenn og héraðshöfðingjar stofnuðu flokkinn á sínum tíma. Skipulag flokksins var í reynd fremur laust í reipunum og hver þingmaður var nokkuð sjálfstæður. Umboð þingmanna var persónulegt og staðbundið; þeir voru fulltrúar kjördæma sinna sem og flokksins. Með skipulagsbreytingum, sem Framsóknarflokkurinn tók upp á fjórða áratugnum, var flokkslegt umboð ekki eins veikt og áður, en hinn persónubundni og staðbundni þáttur var áfram sterkur. Æðstu stofnanir flokksins gátu þannig ekki haggð mikið við þingmanni sem sóttist eftir endurkjöri.

Framsóknarflokkurinn var mjög andvígur kjördæmabreytingunni 1959. Flokkshagsmunir vógu þar eflaust þyngst, en fyrri kjördæmaskipan gaf flokksnum fleiri þingmenn en nam hlutfallslegu fylgi hans meðal kjósenda. Andstaða flokksins stafaði einnig af fastheldni við sýsluskiptinguna sem eðlilega kjördæmaskipan, svo og ótta við miðstjórnarvald flokka og stjórnsýsluna í Reykjavík. Umboð þingmanna ætti að vera persónulegt og staðbundið.

Í kjölfar kjördæmabreytingarinnar voru stofnuð kjördæmasambönd í Framsóknarflokksnum sem stilltu upp framboðslistum flokksins. Hin nýja tilhögun framboðsmála virtist ekki valda teljandi erfiðleikum innan flokksins varðandi umboð þingmanna. Meginástæðurnar hygg ég vera þrjár:

— Framsóknarmenn höfðu langa reynslu af því að nota fulltrúastofnanir til að velja frambjóðendur. Þar sem Framsóknarflokkurinn var sterkur höfðu Framsóknarfélög í hverjum hreppi valið í fulltrúaráð flokksins í sýslunni, og kjördæmisráðin voru sams konar stofnanir og fulltrúaráðin. Gömlu kjördæmin áttu fulltrúa í kjördæmisráðinu og framboðslistar tóku mið af eldri kjördæmum sem skiptu efstu sætum á lista sín á milli.

— Þingflokkur Framsóknarflokksins hélst að mestu óbreyttur eftir kjördæmabreytinguna. Aðeins í einu kjördæmi, á Austurlandi, urðu

⁷⁸ Sbr. Gunnar Helgi Kristinsson (1991), einkum bls. 111-114.

veruleg vandkvæði í uppstillingu listans. Flokkurinn hlaut sex þingmenn á Austfjörðum í sumarkosningunum 1959 en gat einungis gert ráð fyrir þremur þingmönnum í Austurlandskjördæmi eftir kjördæmabreytinguna. Mál voru leyst þannig að raðað var eftir atkvæðamagni flokksins í fyrri kjördæmum: Eysteinn Jónsson (S-Múlasýsla), Halldór Ásgrímsson (N-Múlasýsla), Páll Þorsteinsson (A-Skaftafellssýsla), Björgvin Jónsson (Seyðisfjörður), Vilhjálmur Hjálmarsson (S-Múlasýsla). Björgvin og Vilhjálmur náðu ekki kjöri, en engar innanflokks-erjur urðu eins og hjá Sjálfstæðisflokknum á Vestfjörðum þar sem svipað ástand kom upp við kjördæmabreytinguna (sjá kafla I.2.).

— Framsóknarflokkurinn var í stjórnarandstöðu og því reyndi ekki á samstöðu innan flokksins varðandi stjórnarmyndun. Tveir straumar voru innan flokksins varðandi stjórnarmyndanir. Önnur var vinstri-flokkslína, þar sem litið var á Sjálfstæðisflokkinn sem höfuðandstæðing Framsóknarflokksins. Formenn flokksins, Hermann Jónasson og Eysteinn Jónsson, voru miklir talsmenn vinstri samvinnu og samkeppni við Sjálfstæðisflokkinn um forystuhlutverk í íslenskum stjórn-málum.⁷⁹ Hin línan var miðflokkslína, þar sem álitid var að Framsóknarflokkurinn ætti að vinna jafnt til hægri sem vinstri eftir aðstæðum hverju sinni. Ólafur Jóhannesson, formaður flokksins 1968-79, var t.d. málsvari þessarar hefðar en hún átti sterkar rætur í flokknum.

Vinstri hugmyndir tengdust áherslu á Framsóknarflokkinn sem fjöldaflokk og samstarf við vinstri flokka. Þeir flokksmenn sem aðhylltust þessar hugmyndir töldu þingmenn flokksins vera fulltrúa um-bótahugmynda til vinstri og að umboð þeirra væri umboð frá fjöldaflokki. Miðflokks-hugmyndin var hins vegar nátengd áherslu á kjarna-flokksskipulag, þar sem þingmenn flokksins og forysta hans hefur viðtækt umboð til að velja samstarfsaðila og ríkisstjórnarmynstur.

Formannsskiptin 1968, þegar Ólafur tók við af Eysteini, mörkuðu stefnubreytingu hjá forystunni, frá vinstri-línu í miðflokkslínu, frá fjöldaflokkshugmynd í kjarnaflokkshugmynd.

Á viðreisnarárunum gat Framsóknarflokkurinn lengst af tvinnað saman kjarnaflokkseinkenni og fjöldaflokkseinkenni, eins og nánar verður vikið að í kafla III. Vinstri armur flokksins, einkum ungt fram-

⁷⁹ Athyglisvert er að Eysteinn var ekki talsmaður vinstri-flokkslínunnar fyrr en hann varð formaður flokksins árið 1962. Hermann Jónasson var hins vegar eindregið á vinstri línunni, sbr. Gunnar Helgi Kristinsson (1991), einkum bls. 153-154.

sóknarfólk, og formaður flokksins, Eysteinn Jónsson, voru mjög samstíga.

Mikil spenna skapaðist í flokksnum og „skoðanakannanir“ (prófkjör) voru tekin upp meðal annars til að skera úr ágreiningi um skipan framboðslista milli vinstri og miðflokksarmsins. Vinstri armurinn beið lægri hlut í Reykjavík þar sem Baldur Óskarsson tapaði fyrir Tómasi Karlssyni í baráttu um þriðja sætið. Fjöldaflokkshugmyndin reyndist erfið í framkvæmd; í Framsóknarflokksnum höfðu almennir flokksmenn sjaldan deilt við forystuna. Um tíma tókust armarnir á. Forystumenn Sambands ungra framsóknarmanna töldu sig hafa umboð til að vinna að sameiningu vinstri manna og SUF tók þátt í sameiningarviðræðum við aðra flokka. Umboð til slíkra viðræðna hvíldi á vinstri hugmyndafræði en stangaðist á við miðflokkslínuna og umboð flokksformannsins til að vera í forsvari í viðræðum við aðra stjórn mála flokka. Þegar á reyndi kom í ljós að kjarnaflokkshefðin var sterkari en vinstri línan. Formaðurinn átti sterkan bakhjarl í fyrirgreiðslupólítíkinni og Sambandsfyrirtækjunum. Vinstri armurinn hvarf síðan að mestu úr flokksnum.⁸⁰

Framsóknarflokkurinn gekk til stjórnarsamstarfs við Sjálfstæðisflokkinn eftir kosningarnar 1974 í samræmi við miðflokkslínu. Þegar leið að kosningum 1978 óttaðist flokksforystan fylgistap. Í fimm kjördæmum var stillt upp með hefðbundnum hætti en í þremur kjördæmum voru haldin opin prófkjör. Í öllum tilvikum reyndist þátttakan í prófkjörunum meiri en fylgi flokksins í kosningunum á eftir. Prófkjör hafa síðan verið fremur fátíð í Framsóknarflokksnum, en hins vegar er þar rík tilhneiging til að beita einhvers konar almennri kosningu — meðal flokksmanna, innan fulltrúaráðs, opnu prófkjöri — ef ágreiningur er um framboðsmál.

Þessi þróun sýnir að það umboð sem forystumenn hljóta frá flokksstofnunum hefur veikst og óvissa hefur skapast um hverjir það eru, sem með réttu eiga að taka ákvarðanir um framboð af flokksins hálfu. Innanflokkságreiningur hefur einnig vaxið, ekki síst í Reykjavík. Tveir þingmenn flokksins hafa t.d. staðið fyrir sérframboðum: 1983 var Ingólfur Guðnason efstur á BB-lista í Norðurlandi vestra og 1987 bauð Stefán Valgeirsson sig fram undir merki Samtaka um jafnrétti og

⁸⁰ Sjá Auður Styrkáródóttir (1986b). Sjónarmið forystumanna Framsóknarflokks varðandi þessa atburði koma fram í Þórarinn Þórarinnsson (1987), bls. 251-252 og Vilhjálmur Hjálmarsson (1985), bls. 313-319.

félagshyggju. Bæði framboðin spruttu upp úr deilum um skipan framboðslista Framsóknarflokksins.

Árið 1991 var hart tekist á um lögmæti framboðsákvörðunar í Reykjavík og Guðmundur G. Þórarinnsson, þingmaður flokksins 1979-83 og 1987-91, hótaði sérframboði ef ekki yrði efnt til „löglegar“ atkvæðagreiðslu um framboðslistann.

Talsverð eining hefur hins vegar ríkt innan stofnana flokksins á landsvísu, innan flokksstjórnar og miðstjórnar.

Miðstjórn valdi m.a. formann flokksins og formannsskipti hafa farið fram snurðulítið, að því er best verður séð. Ólafur Jóhannesson tók við af Eysteini Jónssyni, Steingrímur Hermannsson af Ólafi og arftaki Steingríms virðist öllum sýnilegur, Halldór Ásgrímsson.⁸¹

Vald

Af margvíslegum ástæðum skipti ég valdi Framsóknarforystunnar í tvo þróunartímabil: 1959-71 og 1971-91. Á fyrra tímabilinu hafði flokkurinn mikið fylgi, ekki síst á Suðvesturlandi (í Reykjavík og á Reykjanesi). Flokkurinn tengdist náíð ýmsum hagsmunasamtökum, sem m.a. birtust skýrt þegar Eysteinn Jónsson tók við stjórnarformennsku í SÍS 1975.⁸² Samheldni ríkti innan flokksins á þessum árum og staða forystumanna var sterk, eins og greint var frá í kafla I.3. (Þingmenn hættu eingöngu af „eðlilegum“ ástæðum, fyrir aldurs sakir eða vegna veikinda.)

Í stjórnarandstöðunni við viðreisnarstjórnina tókst Framsóknarmönnum að tvinna saman sveigjanleika kjarnaflokks og þátttöku virkra flokksmanna í anda fjöldaflökks. Mismunandi hugmyndir og áherslur var að finna innan flokksins en slíkt skapaði flokknum meiri breidd og styrkti hann fremur en veikti.

Staða forystunnar gagnvart kjósendum, flokksfólki og hagsmunasamtökum var sem sé býsna traust á árunum 1959-71. Þessi styrkur endurspegladist ekki í áhrifum forystunnar — og flokksins — á ríkis-

⁸¹ Lögum Framsóknarflokks var breytt 1986 og flokksþing kýs nú formann flokksins sem jafnframt er formaður miðstjórnar. Flokksþing velur einnig varaformann, ritara og gjaldkera. Formannsskipti hafa ekki enn orðið í slíkri kosningu og engin framboð komið fram gegn Steingrími.

⁸² Eysteinn var lengi einn af sterkustu tengiliðum milli Framsóknarflokks og SÍS; hann var þingmaður 1933-’74 (nema 1946-’47), formaður þingflokksins 1934, 1943-’69 og flokksformaður 1962-’68. Eysteinn átti sæti í stjórn SÍS 1944-’78, varaformaður 1946-’75 og stjórnarformaður 1975-’78.

valdið. Framsóknarflokkurinn var allan tímann utan ríkisstjórnar, en hafði verið í ríkisstjórn lengst af frá stofnun (1916) til 1958. Viðreisnarflokkarnir héldu velli og sýndu einnig fram á veikleika Framsóknarflokksins sem stjórnarandstöðuflokks. Landbúnaðarráðherra 1959-71, Ingólfi Jónssyni, tókst vel að stýra málefnum landbúnaðarins í nánú samráði við hagsmunasamtök bænda án milligöngu Framsóknarflokksins. Jafnframt kenndu stjórnarflokkarnir forystumönnum SÍS lexíu sem þeir gleymdu ekki! Sambandið var of háð fyrirgreiðslu ríkisbankanna, einkum Landsbankans, til að geta gegnt sjálfstæðu hlutverki í samningum um kaup og kjör á vinnumarkaðnum. Vinnu-málasamband samvinnufélaganna gerði sjálfstæðan samning við verkalyðsfélögin á Norðurlandi 1961 og 1962 í trássi við vilja Vinnuveitendasambands Íslands og ríkisstjórnarinnar. Sá leikur hefur ekki verið endurtekinn.⁸³

Framsóknarflokkurinn var veikur í bæjarfélögum á Suðvesturlandi; í bæjarstjórnarkosningum 1950 fékk flokkurinn t.d. 8.4% atkvæða í Reykjavík og einn bæjarfulltrúa. Í kaupstöðum annars staðar á landinu hafði Framsóknarflokkurinn sums staðar umtalsverðan styrk, einkum á Akureyri sem var þá næststærsta bæjarfélagið; þar fékk flokkurinn gjarnan um og yfir fjórðung atkvæða. Í kaupstöðunum þrettán var samt Framsóknarflokkur minnstur fjórflokkanna, þegar á heildina er litið. Í bæjarstjórnarkosningum 1958 komst flokkurinn í þriðja sætið. 1962 hafa Framsókn og Alþýðubandalag svipað fylgi en Alþýðuflokkur nokkru minna. 1966 vinnur Framsókn mikinn sigur í kaupstöðunum, verður í öðru sæti. 1970 heldur flokkurinn stöðu sinni frá 1966, er m.a. í fyrsta - og eina - sinn næststærsti flokkur í Reykjavík (17,2%, þrjá borgarfulltrúa). Í kaupstöðunum fjórtán var Framsóknarflokkur stærstur í þremur (Akureyri, Keflavík, Sauðárkróki) og næststærstur í fjórum (Reykjavík, Akranesi, Ólafsfirði, Húsavík). Í helming kaupstaðanna var flokkurinn sem sagt annað hvort stærstur eða næststærstur. Í fyrsta sinn í sögu Framsóknarflokks stóð fylgi hans styrkum fótum í þéttbýlinu.

⁸³ Erlendur Einarsson, forstjóri SÍS, segir frá viðreisnartímabilinu í Kjartan Stefánsson (1991), bls. 269-276; (kaflinn nefnist „Úti í kuldanum“.) Þar greinir Erlendur einnig frá fjárhagsaðstoð SÍS við Framsóknarflokkinn og dagblað flokksins, Tímann, sbr. bls. 209.

Framsóknarflokkurinn var hluti af valdablokk í stjórnámálum, sem reyndist hafa umtalsverðan en jafnframt takmarkaðan styrk í stjórnarandstöðu.

Á síðara tímabilinu, frá 1971-91, hefur vald Framsóknarforystunnar einkennst af þversögn. Samheldni og áhrif valdablokkarinnar sem heildar hefur minnkað, en vald forystumanna í Framsóknarflokki sem þátttakenda í ríkisstjórnnum hefur vaxið mjög. Flokkurinn sat nær samfelld í ríkisstjórn í 20 ár. Flokkurinn hefur jafnframt tapað fylgi frá og með kosningunum 1971. Í þremur síðustu kosningum (1983, 1987 og 1991) hefur fylgi flokksins verið 18-19 prósent, en var rúmlega 28 prósent 1963 og 1967. Einkum hefur staða flokksins veikst á Suðvesturlandi og staða hans í Reykjavík og á Reykjanesi er nú áþekk því sem hún var fyrir 1959. (Í Reykjavík hlaut flokkurinn 11,5 prósent 1959 en 10,1 prósent 1991; á Reykjanesi 15,8 prósent 1959 en 13,9 prósent 1991. Í kosningunum 1967 var fylgi hans í Reykjavík hins vegar 16,7 prósent og á Reykjanesi 23,7 prósent.)

Í sveitarstjórnarkosningum 1974 hélt Framsókn velli sem næststærsti flokkurinn í kaupstöðunum en Alþýðubandalagið bætti stöðu sína nokkuð og hlaut lítið eitt minna fylgi. 1978 tapaði Framsóknarflokkur allmiklu fylgi, var minnstur fjórflokkanna í kaupstöðunum. Flokkurinn rétti aðeins af 1982, hafði m.a. mest fylgi í þremur kaupstöðum (Dalvík, fjóra bæjarfulltrúa af sjö; Sauðárkrókur, Húsavík) og næstmest í sjö kaupstöðum (Grindavík, Akranes, Akureyri, Seyðisfjörður, Neskaupstaður, Eskifjörður og Selfoss). Kaupstaðir voru 22 talsins. 1986 varð Framsóknarflokkur minnstur fjórflokkanna í kaupstöðunum. 1990 er fylgi flokksins 16% í 22 kaupstöðum utan Reykjavíkur, nokkru minna en fylgi Alþýðuflokks (22%), en talsvert meira en Alþýðubandalagið fékk (12%). Í fimm kaupstöðum hefur Framsókn mest fylgi (Akranes, Ólafsvík, Sauðárkrókur, Húsavík, Eskifjörður) og á Akureyri er flokkurinn næststærstur. Í Reykjavík er fylgið 1990 8,3% og einn borgarfulltrúi, hið sama og í sveitarstjórnarkosningum 1950.

Framsóknarflokki hefur sem sagt ekki tekist að halda þéttbýlisfylginu, sem unnist hafði á viðreisnarárunum; einkum er þetta fylgi brothætt, þegar Framsóknarflokkur er í stjórnarsamvinnu við Sjálfstæðisflokk, eins og kom greinilega fram í fylgistapi 1978 og 1986.

Þessar fylgissveiflur skerða athafnarými forystu Framsóknarflokksins. Sveigjanleiki flokksforystunnar í stjórnarmyndunum er grund-

vallaður á miðflokksmynd, Framsókn geti unnið til hægri eða vinstri eftir hentugleika hverju sinni. Stjórnarsamvinna við Sjálfstæðisflokk er skaðleg fyrir fylgismöguleika Framsóknarflokks, einkum í þéttbýlinu á Suðvesturlandi, í Reykjavík og á Reykjanesi.

Hin nánu tengsl kaupfélaganna og Sambands íslenskra samvinnufélaga við Framsóknarflokkinn eru ekki lengur fyrir hendi. Kaupfélögin og Sambandið eru í vaxandi mæli rekin sem fyrirtæki en ekki sem hluti af pólitískri valdablokk í þjóðfélaginu. Hagsmunir fyrirtækisins ráða þar meiru nú en áður. Kaupfélögin og Sambandið hafa átt við að glíma mikla erfiðleika í rekstri, og hefur því lyktað með að Sambandinu var skipt í nokkur hlutafélög.

Framsóknarflokkurinn klofnaði í byrjun áttunda áratugarins með brotthvarfi vinstrianna, svonefndra möðruvellinga. Ágreiningur hefur orðið um skipan framboðslista og veikindi og aldur eru ekki lengur einu ástæður þess að menn láta af þingmennsku fyrir Framsóknarflokkinn. Forystan og flokksstofnanir hafa minna vald í framboðsmálum og innanflokkságreiningur hefur aukist.

Fylgi flokksins hefur minnkað og tengslin við hagsmunasamtök eru veikari. Á sama tíma hefur flokkurinn verið nær samfelld í ríkisstjórn og formaður hans verið forsætisráðherra 1971-74, 1978-79, 1983-87 og 1988-91. Valdablokkin hefur molnað, en Framsóknarflokkurinn er í lykilstöðu í stjórnarmyndunarviðræðum. Einkenni hans sem fjölda-flokks fara minnkandi, en kjarnaflokkseinkennin vaxandi. Forystan hefur haft forgöngu í leit að nýrri ímynd flokksins; áhersla hefur verið lögð á umhverfismál og flokkurinn gekk í Alþjóðasamband frjálslyndra flokka 1983. Þáverandi forsætisráðherra og formaður Framsóknarflokksins, Steingrímur Hermannsson, sótti þar fundi og ráðstefnur, og vakti nærvera hans talsverða athygli, því ekki er algengt að forsætisráðherra á Vesturlöndum komi úr flokkum frjálslyndra.

Tengsl umboðs og valds

Pólitískt vald Framsóknarflokksins, sem og allra fjórflokkanna, hvílir ekki lengur á áhrifum í hagsmunasamtökum og nánnum tengslum við atvinnufyrirtæki. Flokkapólitíkin lýtur í vaxandi mæli sínum eigin lögmálum; stjórn málin hafa orðið óháðari öðrum sviðum þjóðlífsins.

Framsóknarflokkurinn er orðinn meiri kjarnaflokkur en fyrr varðandi bæði umboð og vald. Forysta flokksins hefur ekki lengur umboð frá tiltekinni valdablokk og ekki heldur vald í krafti þess að vera full-

trúi slíkrar valdablokkar, landbúnaðar, dreifbýlishagsmuna og kaupfélaganna.

Orsakir breytinga á umboði og valdi voru margþættar. Minnkandi fylgi flokksins meðal kjósenda, minnkandi vald, kallaði á breytingar á umboði, nýjar aðferðir við val á frambjóðendum, sem síðan minnkuðu vald flokksstofnana.

Þegar á heildina er litið hefur gætt meira samræmis í umboði og valdi forystu Framsóknarflokksins eftir 1971. Vald forystunnar styrktist í átökum við vinstri arminn. Framsóknarflokkurinn varð meiri kjarnaflökkur eftir 1971 og forystan hafði meiri völd og meira svigrúm til að taka ákvarðanir um þátttöku flokksins í ríkisstjórnnum. Miðflokksstefnan og kjarnaflökksskipulag fóru ágætlega saman. Í kjarnaflökki hefur forystan einnig meira vald til að breyta framboðsaðferðum, t.d. að opna þátttöku í ákvörðunum um frambjóðendur flokksins fyrir utanflokksfólki líkt og gert var í prófkjörum Framsóknarflokksins 1978. Í fjöldaflokki er lögð áhersla á einkarétt flokksmanna til ákvarðana í málefnum flokksins. Flokksstarfi hefur hnignað mjög í Framsóknarflokknum, ekki síst í félögum ungra framsóknarmanna, enda gegna virkir flokksmenn takmörkuðu hlutverki í kjarnaflökki.

Tiltölulega lítil togstreita virðist vera í Framsóknarflokki milli umboðs og valds forystunnar. Umboð sitt hlýtur forystan fyrst og fremst frá fulltrúastofnunum og vald hennar til samninga við aðra flokka er allmikið. Þátttaka í ríkisstjórn er meginmarkið flokksins. Ýmsir kostir fylgja slíku fyrirkomulagi fyrir forystu flokksins, m.a. hefur ekki gætt innanflokksóeiningar í Framsóknarflokknum í sama mæli og í Sjálfstæðisflokknum, Alþýðubandalaginu og Alþýðuflokknum. Forysta flokksins, einkum formaðurinn Steingrímur Hermannsson, er traustari í sessi en forysta annarra flokka og Steingrímur hefur einnig meira vald en aðrir flokksformenn, t.d. til að velja ráðherra flokksins.⁸⁴

Villandi væri þó að rekja lykilstöðu Framsóknarflokks í stjórnarmyndunum 1971-91 fyrst og fremst til hæfni forystunnar, a.m.k. hefur

⁸⁴ Aðrir flokksformenn þurfa t.d. að taka mun meira tillit til stöðu annarra forystumanna síns flokks heldur en Steingrímur virðist þurfa að gera. Davíð Oddsson réði fáu um ráðherra Val þingflokks Sjálfstæðisflokks eftir kosningar 1991, eins og kom fram í kafla II.1. Jón Baldvin Hannibalsson aðhafðist ekkert þegar Jóhanna Sigurðardóttir vildi ekki skipta um ráðuneyti eftir kosningar 1991, Karl Steinar Guðnason varð því ekki félagsmálaráðherra, sbr. Agnes Bragadóttir (1991). Þegar Alþýðubandalagið fór í ríkisstjórn 1988 gerði formaðurinn, Ólafur Ragnar Grímsson, tillögu um Svavar Gestsson og Steingrím J. Sigfússon sem ráðherra auk sín. Báðir voru í hópi hörðustu andstæðinga Ólafs í formannskjöri 1987.

forystunni ekki tekist að endurheimta fyrra fylgi eða þjóðfélagslegt vald flokksins. Að sönnu hefur sveigjanleiki Framsóknarforystunnar stuðlað að ríkisstjórnarsetu flokksins, en hér kemur fleira til. Ég nefni sérstaklega tvennt:

1) Aðeins einu sinni á tímabilinu 1971-91 hafa opnast möguleikar á viðreisnarmynstri, ríkisstjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks með starfhæfan meirihluta á Alþingi. Viðreisnarflokkarnir hlutu meirihluta í kosningunum 1978, en aðstæður voru þá mjög óhagstæðar fyrir myndun nýrrar viðreisnar. Alþýðuflokkurinn vann mikinn kosningasigur en hafði rekið sterkan áróður gegn ríkisstjórn Sjálfstæðisflokksins og Framsóknarflokksins undir forystu Geirs Hallgrímssonar.

2) Staða formanns Sjálfstæðisflokksins hefur verið mikið veikari á tímabilinu frá 1971 en var í formannstíð Ólafs Thors og Bjarna Benediktssonar. Eftir kosningarnar 1983 kaus Sjálfstæðisflokkurinn fremur að fá sex ráðherraembætti af tíu og eftirláta Framsóknarflokknum embætti forsætisráðherra heldur en að fara fram á jafna skiptingu ráðuneyta.⁸⁵ Svipaða sögu er að segja af eftirmanni Geirs í formannstól Sjálfstæðisflokksins, Þorsteini Pálssyni. Staða hans veiktist mjög í kosningaósigri Sjálfstæðisflokksins 1987. Þorsteinn varð að vísu forsætisráðherra, með tilstyrk Alþýðuflokksins, en eftir árið þvinguðu formenn Framsóknar og Alþýðuflokksins ríkisstjórnina til að segja af sér og mynduðu því næst snarlega ríkisstjórn ásamt Alþýðubandalaginu undir forsæti Framsóknarflokksins.

Ef ríkisstjórnarþátttaka er lögð til grundvallar hafa síðustu tveir áratugir verið forystu Framsóknarflokksins tímabil mikillar velgengni. Grunnur flokksins er hins vegar veikari og brotgjarnari en áður. Meira hefur verið lagt í að bregðast við kringumstæðum en að móta þær. Breytingar á styrkleikahlutföllum flokka geta reynst Framsóknarflokknum skeinuhættar, eins og reyndar kom fram í myndun nýrrar viðreisnar eftir kosningarnar 1991; um leið og Sjálfstæðisflokkurinn og Alþýðuflokkurinn fengu á ný starfshæfan meirihluta á þingi. Sömu leiðis kann að reynast Framsóknarflokknum afdrifaríkt að nú hafa

⁸⁵ Harðar deilur urðu í þingflokki Sjálfstæðisflokksins um hvorn kostinn skyldi taka; ákveðið var með 13 atkvæðum gegn 9 að taka sex ráðherraembætti en Framsókn fengi forsætisráðherrastólinn, sbr. Örnólfur Árnason (1993), bls. 210-214; þar kemur einnig fram, að margir þingmenn Sjálfstæðisflokksins sóttust eftir ráðherraembætti. 15 af 22 þingmönnum flokksins fengu atkvæði í kosningu innan þingflokksins um sex ráðherra flokksins, flest 19 atkvæði en fæst 3.

fleiri ríkisstjórnarmöguleikar opnast, t.d. samstjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðubandalags.

Stofnanir Framsóknarflokksins hafa veikst, eins og aukin óeining um skipan framboðslista og framboðsaðferðir bera vott um. Mikið reynir nú á hæfni formannsins til að setja niður deilur innan flokksins, en staða flokksformannsins er á hinn bóginn mjög tengd því hvort flokkurinn gegnir lykilstöðu í ríkisstjórnarmyndun eður ei. Steingrímur Hermannsson hefur notið þess ríkulega innan flokksins að vera forsætisráðherra og oftsinnis vinsælasti stjórnmalamaður landsins samkvæmt skoðanakönnunum. Á árinu 1983 tókst flokknum að forða endanlegum klotningi í Norðurlandi vestra með því að framkvæmdastjórn flokksins ákvað að viðurkenna BB-lista framboð í kjördæminu í trássi við vilja kjördæmaráðsins. Sömuleiðis tókst flokknum að koma í veg fyrir sérframboð Guðmundar G. Þórarinssonar í Reykjavík 1991. Í bæði skiptin réðu persónuleg áhrif Steingríms vafalítið úrslitum.

Kjarnaflokkar eru mjög gjarnan sveigjanlegir flokkar en njóta sín þó best þegar möguleikar til ríkisstjórnarmyndunar eru takmarkaðir, annað hvort vegna styrkleikahlutfalla eða vegna þess að aðrir flokkar útiloka einhver ríkisstjórnarmynstur af hugmyndafræðilegum ástæðum. Gerist allir aðrir flokkar hins vegar „hentistefnuflokkar“, eins og kjarnaflokkar gjarnan eru, glatar Framsóknarflokkurinn lykilstöðu sinni í stjórnarmyndunum. Atburðarásin eftir kosningarnar 1991 vísa þarna veginn. Sjálfstæðisflokkurinn og Alþýðuflokkurinn fengu drjúgan meirihluta, samtals 36 þingmenn, og mynduðu snarlega ríkisstjórn eftir kosningar. Nokkrar þreifingar áttu sér stað um samstjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðubandalags — málefnaágreiningur flokkaanna hefur minnkað og ekki er útilokað að þeir myndi saman ríkisstjórn fá þeir tilskilinn þingstyrk. Sú staðreynd að eftir 1991 starfar þingið í einni málstofu í stað tveggja getur hér einnig skipt sköpum, því lágmarksþingstyrkur fyrir starfhæfa stjórn er nú 32 þingmenn í stað 33 áður.

Bæði Alþýðubandalagið og Sjálfstæðisflokkur munu leggja meiri áherslu á ríkisstjórnarþátttöku en stundum áður, einkum þó Alþýðubandalagið. Í báðum flokkum hafa tengslin við hagsmunasamtök veiktst mjög. Alþýðubandalagið er ekki lengur nauðsynlegur milliliður ríkisstjórna og verkalyðsfélaga og vinstri stjórnin 1988-91 sýndi að stjórnarþátttaka Sjálfstæðisflokks er ekki forsenda þess að ríkisstjórn geti haft góða samvinnu við samtök atvinnurekenda. Stjórnarandstaða

hefur verið öllum fjórflokkunum erfið reynsla. Áhrif þeirra eru þá takmörkuð og þeir geta einnig tapað fylgi í stjórnarandstöðu, eins og Alþýðuflokkurinn í kosningunum 1983 og Alþýðubandalagið 1987. Þá er það fylgi er Sjálfstæðisflokkurinn hlaut 1991 (38,6%) hið minnsta sem flokkurinn hefur hlotið eftir stjórnarandstöðu gegn vinstri stjórn (1959: 42,5%; 1974: 42,7%). Dregið hefur úr þjóðlífsvaldi flokkanna, hugmyndafræðilegur ágreiningur hefur minnkað og færri taka þátt í flokksstarfinu. Þetta gerir ríkisstjórnarþátttöku enn mikilvægari en áður fyrir alla flokkana, sem og svigrúm forystumanna flokksins til ríkisstjórnarsamstarfs. Sveiflur á fylgi fjórflokkanna hafa einnig verið miklar síðustu tvo áratugin.

Allt bendir til þess að lykilstöðu Framsóknarflokksins í stjórnarmyndun sé ógnað og mjög ólíklegt er að flokkurinn gisti ríkisstjórnir aftur í nær 20 ár, eins og var árin 1971-91. Sömu sögu er reyndar að segja af hinum fjórflokkunum. Styrkur flokka mun verða breytilegur og mörg ríkisstjórnarmynstur skapast. Stjórnarseta Alþýðuflokksins eftir 1987 er tímanna tákn. Flokkurinn tók þá þátt í ríkisstjórn með Sjálfstæðisflokki og Framsóknarflokki og í upphafi ríkti náíð samstarf milli formanna Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks. Er upp úr því samstarfi slitnaði, tók við náíð samstarf formanna Alþýðuflokks og Framsóknarflokks sem mynduðu ríkisstjórn með Alþýðubandalaginu er rúmt ár var liðið af kjörtímabilinu. Að loknum kosningum 1991 var viðreisnarmynstrið endurvakið með miklum yfirlýsingum um mikið og gagnkvæmt traust formanna stjórnarflokkanna, Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks. (Stjórnarmyndunin 1988 er reyndar einstæð í sögu íslenska lýðveldisins að því leyti að aldrei áður hafði gerst að meirihlutastjórn segði af sér og önnur væri mynduð án þess að gengið væri til kosninga.)

Fleira ógnar forystu Framsóknarflokksins en vaxandi sveigjanleiki, eða „hentistefna“ forystu annarra flokka í stjórnarmyndunum. Framsóknarforystan gæti einnig lent í erfiðleikum við að samræma tvö hlutverk:

1) Að vera fulltrúi landsbyggðar og íslenskrar þjóðernishyggju með fylgi fyrst og fremst utan Reykjavíkur og Reykjaness. Flokkurinn hefur einn af 18 Reykjavíkurþingmönnum og einn af ellefu þingmönnum Reykjaness, en utan þessara kjördæma hefur flokkurinn nú ellefu af 34 þingmönnum.

2) Að fylgja „hentistefnu“ í stjórnarmyndunum, vinna með flokkum til vinstri eða flokkum til hægri eftir aðstæðum hverju sinni.

Erfiðleikar af þessu tagi komu t.d. fram í kosningabaráttunni 1991, þegar formaður flokksins ásakaði samstarfsflokk í ríkisstjórn, Alþýðuflokkinn, um að vera fylgjandi inngöngu Íslands í Efnahagsbandalag Evrópu. Kosningarnar væru öðrum þræði þjóðaratkvæðagreiðsla um aðild Íslands að bandalaginu. En eftir kosningarnar gat formaður Alþýðuflokksins notað þennan málflutning formanns Framsóknarflokks sem eina af ástæðum þess að flokkurinn kaus að ganga til stjórnarsamstarfs við Sjálfstæðisflokkinn, fremur en að endurnýja ríkisstjórnarsáttmálann við Alþýðubandalagið og Framsókn, en ríkisstjórnarflokkarnir hlutu 32 þingmenn í kosningunum og þar með starfshæfan meirihluta. Um leið og sveigjanleiki forystumanna annarra flokka í stjórnarmyndunum hefur verið að aukast má vera að svigrúm forystu Framsóknarflokksins minnki nokkuð, og að Framsóknarflokkurinn verði enn eindregnari landsbyggðarflokkur og skuldbindi sig til að setja málefni landsbyggðarinnar á oddinn í stjórnarmyndunarviðræðum.

II.4. Alþýðubandalag

Umboð

Upphaflega var Alþýðubandalagið kosningabandalag Sósíalistaflokks og hannibalista. Umboð forystumanna var þar af leiðandi nokkuð mismunandi. Flokksfélög Sósíalistaflokksins störfuðu áfram sem og aðrar stofnanir flokksins, flokksþing voru haldin og miðstjórn kosin. Dagblaðið Þjóðviljinn var undir stjórn Sósíalistaflokksmanna. Forystumenn Sósíalistaflokksins hlutu að þessu leyti umboð sitt frá flokknum. Stofnanir Sósíalistaflokksins gegndu hins vegar ekki beinu hlutverki í ákvörðunum um framboðslista bandalagsins; þær ákvarðanir voru teknar í samningum milli forystumanna Sósíalistaflokksins og Hannibalista. Forysta Alþýðubandalagsins hafði „blandað“ umboð, ef svo má að orði komast, að hluta til var Alþýðubandalagið fjöldaflokkur þar sem forystan var bundin vilja flokksfólks, en að hluta bandalag forystumanna sem höfðu allmikið svigrúm til athafna og ákvarðana.

Tengsl Alþýðubandalagsins voru allnáin við ýmis verkalýðsfélög, einkum Verkamannafélagið Dagsbrún í Reykjavík, og Alþýðusamband

Íslands. Hannibal Valdimarsson var í senn forseti ASÍ og formaður Alþýðubandalagsins og Eðvarð Sigurðsson var formaður Dagsbrúnar og þingmaður Alþýðubandalagsins. Umboð verkalýðsforingja í þingliði Alþýðubandalagsins kom að hluta til frá verkalýðsfélögum. Í Sósíalistaflokknum, sem í Kommúnistaflokknum áður, var umboð frá verkalýðsfélögum sett skör lægra en umboð frá flokknum. Við stofnun Alþýðubandalagsins veiktust stofnanir Sósíalistaflokksins, en um leið fengu verkalýðsforingjar aukið sjálfstæði og gátu jafnvel teft verkalýðsumboði sínu gegn umboði flokksins.⁸⁶

Alþýðubandalagið var stofnað sem formlegur stjórnmálaflokkur árið 1968 og skipulag þess var svipað og annarra flokka. Kjördæmisráð réðu framboðslistum en landsfundur kaus formann, varaformann, gjaldkera og miðstjórn. Eftir 1968 bar Alþýðubandalagið skýrari einkenni fjöldaflokks en kosningabandalagið, en einkenni kjarnaflokks voru þó meiri í Alþýðubandalaginu en verið hafði í Sósíalistaflokknum. Þetta skal rökstutt í stuttu máli.

Þingmenn lutu ströngum flokksaga í Sósíalistaflokknum. Hann skammtaði t.d. starfsmönnum sínum laun sem flokknum þóttu við hæfi. Þingmannslaun þeirra runnu t.d. til flokksins.⁸⁷ Ákvarðanir flokksins voru bindandi fyrir þingmenn og flokksforystan hafði margvísleg afskipti af vali frambjóðenda flokksins. Meðan Alþýðubandalagið var kosningabandalag 1956-68 voru þingmenn og aðrir forystumenn ekki undirseldir miklum flokksaga og þingflokkurinn var í raun þungamiðja Alþýðubandalagsins. Eftir stofnun Alþýðubandalagsins sem flokks 1968 héldu þingmenn miklu, og juku jafnvel við fyrra sjálfstæði, þrátt fyrir fjöldaflokksskipulag, þar sem ráð var fyrir því gert að þingmenn fylgdu þeirri stefnu sem flokkurinn hafði markað.

⁸⁶ Björn Jónsson er skýrt dæmi um þetta. (Björn var verkalýðsforingi á Akureyri, flokksbundinn í Sósíalistaflokknum, þingmaður Alþýðubandalagsins og varaforseti ASÍ. Hann gerðist bandamaður og náinn samstarfsmaður Hannibals, tók afstöðu með hannibalistum í deilum innan Alþýðubandalagsins. Þeir Hannibal störfuðu ekki í þingflokki Alþýðubandalagsins eftir kosningarnar 1967 og urðu hvatamenn og forystumenn Samtaka frjálslyndra og vinstri manna. Björn og Hannibal höfðu sem forsetar ASÍ margháttuð samskipti við viðreisnarstjórnina og studdu ríkisstjórnarflokkana þegar Alþingi greiddi atkvæði um aðild Íslands að Fríverslunarsamtökum Evrópu, EFTA.) Verkalýðsforingjar voru ekki einir af forystumönnum Sósíalistaflokksins, sem hlutu aukið sjálfstæði og unnu jafnvel gegn samþykktum æðstu stofnana Sósíalistaflokksins; svo var einnig um fleiri og ekki síst varaformann flokksins, Lúðvík Jósepsson, sbr. Brynjólfur Bjarnason (1973), einkum bls. 229-243.

⁸⁷ Sbr. Jónas Árnason (1985), bls. 68.

Tveir valdamestu foringjar Alþýðubandalagsins eftir 1968, þeir Lúðvík Jósepsson og Magnús Kjartansson, voru hvorki formaður né varaformaður. Ragnar Arnalds, sem kjörinn var formaður flokksins, sat ekki á þingi kjörtímabilið 1967-71 og varaformaðurinn 1968-77, Adda Bára Sigfúsdóttir, var aldrei kjörin á þing. Hvorki Ragnar né Adda Bára voru valin ráðherraefni flokksins eftir kosningarnar 1971, heldur þeir Lúðvík og Magnús. Ekki var ágreiningur um þessa ákvörðun í flokknum.⁸⁸

Alþýðubandalagið var sem sagt ekki ýkja frábrugðið öðrum íslenskum stjórn málaflokkum, því í þeim öllum var þingflokkurinn valdamesta stofnunin. Til að byrja með voru stofnanir Alþýðubandalagsins, aðrar en þingflokkurinn, fremur veikar og forystumenn höfðu áfram mikið svigrúm og aðhald flokksstofnana var ekki mikið.

Kjördæmisráðin styrktust hins vegar þegar frá leið og umboð forystumanna varð bundnara flokksstofnunum í viðkomandi kjördæmum. Landsfundur og miðstjórn réðu litlu sem engu um skipan framboðslista flokksins.⁸⁹ Forval Alþýðubandalagsins hefur fært flokksfólki meira vald yfir framboðsmálum og umboð forystumann komið í auknum mæli frá flokksfólki. Alþýðubandalagið hefur síðasta áratuginn fengið æ sterkari einkenni fjöldaflökks. Flokksfólk hefur að vísu harla takmörkuð áhrif í stefnumótun flokksins, en það velur framþjóðendur hans. Forvalið undirstrikar, að umboð forystunnar kemur frá flokksfólki. Flokksfólk getur afturkallað umboð forystumanna í næsta forvali, valið aðra framþjóðendur í stað þeirra sem fyrir eru. Forystumenn flokksins hafa heldur ekki lengur umboð til að velja nýja forystumenn, eins og var fyrir daga forvalsins. Umboð frá flokksfólki er bundið persónum.

⁸⁸ Sbr. t.d. Guðmundur J. Guðmundsson (1990), bls. 114-115.

⁸⁹ Ragnar var ungur (f. 1938), meðritstjóri Frjálsrar Þjóðar, mál gagns Þjóðvarnarflokksins, árið 1960; kosinn á þing 1963 en féll 1967, kosinn aftur á þing 1971 og hefur setið þar síðan; formaður Alþýðubandalagsins 1968-77. Adda Bára sat í borgarstjórn Reykjavíkur 1966-86, dóttir Sigfúsar A. Sigurhjartarsonar, borgarfulltrúa og þingmanns Sósíalístaflokksins; Sigfús yfirgaf Alþýðuflokkinn með Héðni Valdimarssyni og var einn af stofnendum Sósíalístaflokksins en varð eftir í þeim flokki þegar Héðinn gekk úr honum árið 1940 vegna stuðnings flokksmeirihlutans við innrás Sovétríkjana í Finnland. Adda Bára var varaformaður Alþýðubandalagsins 1968-77. Val Ragnars og Öddu Báru til æðstu embætta í Alþýðubandalaginu 1968 undirstrikaði tilkall bandalagsins til samfylkingarhlutverks á vinstri væng íslenskra stjórnmála en endurspeglaði ekki raunveruleg völd þeirra í flokknum.

Forval og prófkjör eiga það sameiginlegt að gefa persónubundið umboð, en engu að síður er sá munur á forvali og prófkjöri að í forvali kemur umboðið frá skipulagðri heild, flokksstofnunum, en í prófkjöri frá óskipulagðri heild, prófkjörsþátttakendum.

Forval Alþýðubandalagsins er bundið við flokksfólk sem greiðir árgjald til flokksins. Umboð forystumanna er í senn einstaklingsbundið og sameiginlegt; umboðið er takmarkað við þá persónulega hvern og einn en sprottið frá sömu félagslegu heildinni, flokksfólki í Alþýðubandalaginu. Þróun umboðs í Alþýðubandalaginu hefur því í senn verið í átt að persónubundnu umboði og sameiginlegu, flokkslegu umboði forystumanna.

Fróðlegt er að skoða hvort hins sérstæða þróun umboðs forystumanna í Alþýðubandalaginu tengist breytingum á valdi þeirra. Ég vík að þessu atriði síðar í kafla II.4. en fyrst skal valdastöðu Alþýðubandalagsforystunnar lýst.

Vald

Forystumenn Alþýðubandalagsins höfðu í fyrstu mikið svigrúm til samninga innbyrðis. Alþýðubandalagið var, eins og fyrr var rakið, kosningabandalag 1956-68 og forystan ekki samstæður hópur. Til kosningabandalagsins var stofnað fremur af hagkvæmnisástæðum en trú forystumanna á sameiginlegan málstað eða einingu um hugmyndafræði. Forysta Sósíalístaflokksins óttaðist frekara fylgistað flokksins og pólitíska einangrun í kalda stríðinu, en Hannibal var forystumaður án stjórnarálflokks eftir fall af formannsstöli í Alþýðuflokknum 1954.

Þótt Alþýðubandalagið væri stjórnarandstöðu til 1971 voru völd flokksforystunnar samt talsverð. Flokkurinn var þriðji stærsti flokkur landsins og fylgið reyndist mjög stöðugt. Miklu máli skipti einnig að Alþýðubandalagið hafði meiri ítök í verkalýðshreyfingunni en nokkur annar flokkur. Forseti og varaforseti ASÍ voru í þingliði Alþýðubandalagsins, sem og forystumenn Dagsbrúnar í Reykjavík, Einingar á Akureyri og verkalýðsfélaganna á Siglufirði. Alþýðubandalagsfólk hafði að auki umtalsverð áhrif í menningarmálum, ekki síst vegna forystu í stóru útgáfufyrirtæki, Máli og menningu. Í Sósíalístaflokknum voru reglulega innheimt árgjöld og þorri flokksmanna styrkti þar útgáfu flokksblaðsins, Þjóðviljann. Í Neskaupstað þáði Alþýðubanda-

lagið afgerandi stöðu frá Sósíalístaflokknunum, réð meirhluta bæjarstjórnar, verkalýðsfélaginu og stærstu atvinnufyrirtækjum.

Sósíalístaflokkurinn varð skjótt sterkur í sumum kaupstöðum landsins, einkum Reykjavík (næststærsti flokkur þar í sveitarstjórnarkosningum strax 1942, 23,8% atkvæða og fjóra fulltrúa af fimmtán) og Neskaupstað (meirihluta frá 1946). Alþýðubandalagið byggði á fylgisgrundvelli Sósíalístaflokksins og Hannibalista. Í sveitarstjórnarkosningum 1958 og 1962 var Alþýðubandalagið næststærsti flokkur í kaupstöðunum. Í kosningum 1966, 1970, og 1974 hallaði nokkuð undan fæti og Framsóknarflokkur færðist í annað sæti í kaupstöðunum en Alþýðubandalag í hið þriðja. 1978 vann síðan Alþýðubandalagið stórsigur í sveitarstjórnarkosningum, varð afgerandi næststærsti flokkur á ný; í Reykjavík hlaut Bandalagið 29,8% og fimm fulltrúa af fimmtán. Sjálfstæðisflokkur missti meirihlutann og vinstri meirihluti Alþýðubandalags, Alþýðuflokks og Framsóknarflokks tók við völdum í höfuðborginni.

Forysta Alþýðubandalagsins hafði mjög takmörkuð tengsl við ríkisvaldið, eins og rakið var í kafla I. Flokkurinn hafði hins vegar talsvert aðdráttarafl á kjósendur og ýmsir forystumenn hans voru áhrifamenn í verkalýðsfélögum. Alþýðubandalagið hlaut í arf frá Sósíalístaflokknunum hóp af tryggum og gjöfulem flokksmönnum, dagblað og áhrif í menningarmálum.

Staða flokksins og flokksforystunnar var á sumum sviðum sterk en veik á öðrum. Forystan var sterk, einkanlega vegna þess að hún naut stuðnings sérstakrar valdablokkar í þjóðfélaginu, sem var óháð ríkisvaldinu. Völd Alþýðubandalagsforystunnar voru umtalsverð, jafnvel utan ríkisstjórnar. En veikleiki forystunnar átti hins vegar rætur að rekja til sömu sviða. Afl flokksins var ekki endurnýjað með „sjálfvirkum“ hætti, hvíldi ekki á því að forystan gæti útdeilt gögnum og gæðum hins opinbera. Staða forystunnar hvíldi að mörgu leyti á trú flokksfólks á málstaðinn, tengslum flokksins við verkalýðsfélög og velgengni samtaka og fyrirtækja sem flokknunum tengdust.

Röksemd mín er ekki sú, að staða forystumanna Alþýðubandalagsins hafi einvörðungu oltið á frjálsum stuðningi fólks. Kosningareglur í verkalýðsfélögum voru t.d. forystumönnum þeirra, sem margir voru alþýðubandalagsmenn, mjög í hag; því erfitt var að bjóða fram gegn þeim. Einnig þurfti verkafólk að greiða félagsgjöld til verkalýðs-

félaganna til að hafa forgang til vinnu og tekjur verkalýðsfélaganna voru því ekki mælikvarði á stuðning verkafólks við forystu félaganna.

Ég álít samt að valdastaða forystu Alþýðubandalagsins hafi mjög byggt á „huglægum“ þáttum. Forystan þurfti að viðhalda sannfæringu flokksmanna og stuðningi kjósenda án þess að njóta stuðnings frá samtökvinnun flokks og ríkisvalds. Alþýðubandalagið var myndað utan ríkisvaldsins og hafði minni möguleika á að beita fyrirgreiðslupólítík en hinir fjórflokkarnir. Flokkurinn bar sterk einkenni andófsflokks og lagði mikla áherslu á að byggja upp valdablokk í andstöðu við ríkisvald og ríkjandi kerfi. Alþýðubandalaginu, sem og forverum þess, Kommúnistaflokki og Sósíalistaflokki, tókst þetta nokkuð vel. Að baki Alþýðubandalaginu stóð sérstök valdablokk í Þjóðfélaginu:

— Flokksskipulag þar sem félagar greiddu árgjöld.

— Verkalýðsforingjar í forystu ASÍ og ýmsum stærstu verkalýðsfélögum landsins.

— Dagblað flokksins, Þjóðviljinn, sem hafði umtalsverða útbreiðslu og flokksmenn studdu með fjárframlögum.

— Bókaforlagið Mál og menning, sem var eitt af stærstu útgáfufyrirtækjum landsins.

— Samtök herstöðvarandstæðinga, þar sem alþýðubandalagsmenn voru í forystu.

— Styrkleiki í ýmsum bæjarfélögum, einkum í Neskaupstað.

Tilvist þessarar valdablokkar skipti sköpum fyrir forystu Alþýðubandalagsins, því hún gerði flokknum kleift að komast af sem stjórnarandstöðuafli langtímum saman. Grunnur Alþýðubandalagsins var hins vegar brotgjarn, því áherslur armanna voru ærið ólíkar. Verkalýðsforingjar lifðu og hrærðust í heimi málamiðlana og samninga um kaup og kjör. Herstöðvaandstæðingar settu hins vegar fram afdráttarlausu kröfu: „Ísland úr NATO og herinn burt“. Innan Sósíalistaflokksins, einkum í Reykjavík, voru miklir flokkadrættir og þar að auki ríkti tortryggni milli hannibalista og sósíalistaflokksmanna.

Þar sem slíkt ástand er mæðir mikið á forystunni. Forysta Alþýðubandalagsins sýndi yfirleitt mikla hæfni við að tengja saman þjóðernishyggju og verkalýðspólítík og bjó þar að reynslu Sósíalistaflokksins og Kommúnistaflokksins.⁹⁰ Forystunni tókst að halda Alþýðubandalaginu saman sem kosningabandalagi í rúman áratug. Forystan hafði

⁹⁰ Sbr. Svanur Kristjánsson (1984); sjá einnig Þór Whitehead (1979).

mikið rými innan flokksins til að laða nýja aðila til samstarfs. Þjóðvarnarmenn gengu t.d. til liðs við Alþýðubandalagið í kosningunum 1963 og fyrrum þingmenn Þjóðvarnarflokksins voru þá í framboði fyrir Alþýðubandalagið.

Fyrir kosningarnar 1967 kom hins vegar til átaka milli sósíalista-flokksmanna og hannibalista um skipan framboðslistans í Reykjavík, sem lyktaði með því að fram komu tveir listar. Deilurnar snerust þó ekki einvörðungu um framboðsmál í Reykjavík, hér var einnig um málefnaágreiningu að ræða. Ýmsir menntamenn gengu t.d. til liðs við I-listann sem áður höfðu safnast í kringum blaðið Frjálsa þjóð. Þessi hópur hafði talið forystu Sósíalistaflokksins bundna af arfleifð Sovétríkjadýrkunar og forræðishyggju. Alþýðubandalagið yrði að hafna „kreddum“ Sósíalistaflokksins og berjast fyrir nútímalegri vinstri stefnu, þar sem fléttað yrði saman kröfum um efnahagslegt jafnrétti og pólitískt lýðræði. Hannibal skipaði efsta sæti I-listans, en 2. sætið skipaði menntamaðurinn Vésteinn Ólason.

I-listinn vann sigur í kosningunum og Hannibal náði kjöri á þing. Þrír þingmenn Alþýðubandalagsins, Hannibal, Björn Jónsson og Steingrímur Pálsson, störfuðu ekki í þingflokknum eftir kosningarnar og tóku ekki þátt í landsfundi Alþýðubandalagsins 1968, þar sem samþykktar voru skipulagsreglur flokksins. Þær reglur kváðu á um, að félagsmenn Alþýðubandalagsins gætu ekki jafnframt verið félagsmenn annarra flokka. Með þessu tók Alþýðubandalagið upp mjög svipað skipulag og aðrir stjórnmálaflokkar í landinu.⁹¹

Hannibal og Björn stóðu að stofnun Samtaka frjálslyndra og vinstri manna 1969, en Steingrímur ekki. Um svipað leyti sagði Karl Guðjónsson, þingmaður Alþýðubandalagsins á Suðurlandi, sig úr þingflokknum og tilkynnti að hann yrði ekki aftur í framboði fyrir flokkinn.

Forysta Alþýðubandalagsins var í mjög erfiðri stöðu þegar dró til kosninga 1971. Flokkurinn hafði eignast hættulegan keppinaut um

⁹¹ Skipulag Alþýðubandalagsins gerði ráð fyrir umtalsverðri valddreifingu; áður er minnst á tilhögun framboðsákvæðana, sem ekki lutu valdi æðstu stofnana flokksins á landsvísu. Engin brottrekstrarákvæði voru í flokkslögum, eins og hjá Alþýðuflokki og Framsóknarflokki. Alþýðubandalagi og Sjálfstæðisflokki svipar þarna nokkuð saman. Í lögum Alþýðubandalagsins var reynt að tryggja rétt minnihluta innan flokksins með ýmsum hætti, m.a. með „punktakerfi“ við kosningu í miðstjórn; skylt var í kosningu að rita tölurnar 4, 3 eða 2 við samtals níu nöfn á kjörseðlinum (20. gr.) Þannig gat samstilltur minnihluti komið mönnum í miðstjórn.

fylgi þar sem í broddi fylkingar voru tveir fyrrum þingmenn flokksins, forseti og varaforseti Alþýðusambands Íslands. Einnig var ljóst, að Karl Guðjónsson myndi fara í framboð fyrir Alþýðuflokkinn á Suðurlandi. Málefnaaða Alþýðubandalagsins var einnig heldur tvíbent. Nýir og róttækir vindar blésu um þjóðfélagið og ýmislegt í gagnrýni unga fólksins á „kerfið“ hljómaði ærið líkt og gagnrýni Alþýðubandalagsins á „spillingu auðvaldsins“. Hins vegar hafði komið í ljós í kosningunum 1967, að margt yngra vinstri sinnað fólk taldi sig eiga meiri samleið með I-listanum og Framsóknarflokki en mönnum úr Sósíalístaflokknum. Þetta unga fólk tók að vísu undir gagnrýni á Bandaríkin vegna stríðsins í Víetnam, en það gagnrýndi einnig Sovétríkin, ekki síst eftir innrásina í Tékkóslóvakíu 1968. Hreyfingarnar sem gjarnan eru kenndar við ártalið 1968 (ungt fólk, konur) áttu ekki neina augljósa samleið með hefðbundnum sósíalisma og Sovét-hollustu.

Alþýðubandalagið vildi ekki heldur fylgja fordæmi Sjálfstæðisflokks og Framsóknar og taka upp „lýðræðislegar aðferðir“ við val á frambjóðendum. Prófkjör voru ekki talin samræmast hugmyndum flokksmanna um að þeir einir ættu að velja frambjóðendur flokksins.

Forysta Alþýðubandalagsins, og þá einkum Magnús Kjartansson, stóð frammi fyrir því að þurfa að hefja nýjan málefnatilbúnað og velja nýja frambjóðendur. Í kosningunum 1971 skipaði Svava Jakobsdóttir, rithöfundur og fyrrverandi blaðakona á Morgunblaðinu, þriðja sæti lista Alþýðubandalagsins í Reykjavík en það var jafnframt baráttusætið. Jafnframt þessu varð jafnréttisbarátta kvenna mjög áberandi í kosningamálflutningi flokksins. Efsta sætið í Norðurlandi eystra skipaði Stefán Jónsson, fréttamaður, en hann hafði verið framarlega í baráttu umhverfisverndarmanna og bænda gegn nýrri virkjun í Laxá í Suður-Þingeyjarsýslu. Náttúruverndarsjónarmið höfðu þá um nokkurt skeið sett svip á viðhorf Alþýðubandalagsins.

Helsta kosningamál Alþýðubandalagsins í kosningunum 1971 var landhelgismálið og útfærsla landhelginnar í 50 mílur, en þar naut hefðbundin túlkun flokksins á íslenskri þjóðernishyggju sín til fulls. Viðreisnarstjórnin var sögð hafa svikið málstað Íslendinga með samningum við Breta. Alþýðubandalagið, sem og aðrir stjórnarandstöðuflokkar, hétu að rifta samningunum kæmust þeir til valda eftir kosningar.

Þegar á allt er litið tókst forystu Alþýðubandalagsins að spila vel úr þröngri stöðu. Í kosningunum 1971 hlaut flokkurinn örlítið meira fylgi en í kosningunum 1967 (I-listinn meðtalinn) og tíu þingmenn sem fyrr. Viðbrögð forystu Alþýðubandalagsins eru raunar mjög einkennandi fyrir íslenska stjórnmálaflokka; forystan hafði mikið svigrúm til að móta og túlka stefnu flokksins.

Á síðasta áratug breyttist valdastaða forystu Alþýðubandalagsins mjög. Flokkurinn var í ríkisstjórn 1978-79, 1980-83 og 1988-91. Að þessu leyti styrktist staða Alþýðubandalagsins. Eftir kosningarnar 1991 hefur flokkurinn níu þingmenn og fimm þeirra hafa verið ráðherrar. Nú er hins vegar ekki hægt að greina sérstaklega valdablokk á bak við forystu Alþýðubandalagsins:

— Áhrif Alþýðubandalagsins í verkalýðsfélögum hafa minnkað mjög, t.d. er nú enginn verkalýðsforingi í þingliðinu og flokkurinn er ekki tengiliður ríkisvalds og verkalýðsfélaganna.

-Þjóðviljinn hefur átt í miklum rekstrarerfiðleikum og hætti að koma út í upphafi árs 1992.

-Mál og menning er fyrst og fremst rekið sem arðbært fyrirtæki og tengsl þess við Alþýðubandalagið eru ekki mikil, ef nokkur.

-Samtök herstöðvaandstæðinga njóta nú lítils stuðnings.

-Fylgi flokksins náði hámarki 1978 með 22,9 prósentum í þingkosningunum, en staða Alþýðubandalags í sveitarstjórnnum hefur veikt síðan 1978 en ekki jafnt og þétt: 1982 tapaði Alþýðubandalagið miklu fylgi, sérstaklega í Reykjavík, þar sem vinstri meirihlutinn féll; áfram var samt flokkurinn hinn næststærsti í kaupstöðunum. Sama var upp á teningnum 1986 en þá bætti Alþýðubandalagið við sig nokkru fylgi. Í sveitarstjórnarkosningum 1990 beið Alþýðubandalag sögulegan ósigur.

Í Reykjavík hlaut flokkurinn einungis 8,4% atkvæða og einn borgarfulltrúa. Á öðrum stöðum tapaði flokkurinn einnig miklu fylgi (Kópavogur, Akranes, Akureyri, Vestmannaeyjar). Neskaupstaður var, sem fyrr, undantekning; þar hækkaði fylgishlutfallið úr 49,7% í 52,7%. Næsthæsta hlutfall Alþýðubandalags var á Húsavík (27,5%) og í Kópavogi (20,0%). Í öðrum kaupstöðum fór fylgið hvergi yfir 15% atkvæða.

Ekki er beint samband milli stöðu flokks í sveitarstjórnnum og á landsvísu. Engu að síður sýnir fylgistap Alþýðubandalagsins 1990 að

grunnur flokksstarfsins er ótraustari en áður; fylgi flokksins stendur óvíða á traustum stöðum, nema í Neskaupstað.

Í upphafi hafði forysta Alþýðubandalagsins það hlutverk að tengja saman andóf og málamiðlanir, vera í senn fulltrúi flokksins og valdablokkarinnar gagnvart þjóðfélaginu og fulltrúi þjóðfélagsins gagnvart flokknum; flytja þjóðfélaginu boðskap en flokksmönnum nauðsyn málamiðlunar. Til þess að slíkt milligönguhlutverk gæti heppnast, var mjög mikilvægt að flokksforystan hefði mikið athafnarými til að túlka hugmyndafræði flokksins og tengja hana pólitík dagsins og taka ákvarðanir um „nauðsynlegar“ málamiðlanir. Fyrra milligönguhlutverk forystu Alþýðubandalagsins er að mestu horfið:

— Fyrri valdablokk á bak við forystu er horfin.

— Alþýðubandalagið hefur fengið keppinaut, Kvinnalistann, sem í hugum kjósenda hefur svipaðar áherslur í málflutningi og hugmyndafræði.⁹²

— Ríkisstjórnarpátttakan hefur haft í för með sér að forystan á nú mjög erfitt með að reka andófspólitík, þ.e. að leggja áherslu á hugmyndafræðilega sérstöðu flokksins sem andófsafls.

— Flokksstofnanir hafa orðið til í flokknum sem forystan verður að taka meira tillit til, m.a. Alþýðubandalagsfélög, kjördæmisráð og miðstjórn.

Staða forystunnar hefur breyst; hún er ekki lengur fulltrúi sérstakrar valdablokkar gagnvart þjóðfélaginu og innan flokksins verður forystan að taka meira tillit til vilja flokksfólks heldur en meðan Alþýðubandalagið var kosningabandalag 1958-68.

Tengsl umboðs og valds

Umboð og vald forystu Alþýðubandalagsins hafa breyst mjög frá stofnun flokksins. Umboð forystunnar hefur þróast frá fremur óformlegu umboði í formlegt umboð frá flokksfólki í forvali. Umboðið er að hluta til persónulegt, en að hluta til sameiginlegt. Vald forystunnar hefur styrkst með þátttöku flokksins í ríkisstjórnnum, en á öðrum sviðum hefur dregið úr valdi hennar vegna minnkandi milligönguhlutverks.

Forystan hafði meira vald innan flokksins meðan hann var kosningabandalag. Óformlegt umboð forystunnar hafði í för með sér

⁹² Sbr. Gunnar Helgi Kristinsson, Ólafur P. Harðarson (1987).

að forystan hafði talsvert svigrúm, ekki síst til að velja nýja frambjóðendur. Forvalið hefur skert vald forystunnar innan flokksins. Flokksmenn gefa forystunni umboð í gegnum forval, og þeir geta afturkallað umboð forystunnar í næsta forvali.

Óformlegt umboð og formlegt umboð hafa hvort um sig sína kosti og galla fyrir Alþýðubandalagið og forystu þess:

Kosningabandalagsformið hentaði Alþýðubandalaginu að mörgu leyti vel. Forystan fékk t.d. svigrúm til að tengja saman í einum flokki mjög ólík öfl og ganga til samninga og málamiðlana innan valdablokkarinnar og utan. Gallinn var hins vegar sá, að forystumennirnir höfðu einnig athafnarými til innbyrðis deilna og ósamkomulags, ef þeir svo kusu. Engar flokksstofnanir gátu knúið þá til samvinnu, hvort sem þeim líkaði slíkt vel eða illa. Deilurnar innan Alþýðubandalagsins og klofningur á árunum fyrir 1970 sýndu greinilega getuleysi kosningabandalags við að setja niður innbyrðis deilur forystunnar.

Núverandi fyrirkomulag framboðsákvæðana hefur ótvírætt minnkað svigrúm forystunnar. Aukið vald flokksfólks hefur t.d. dregið úr valdi forystunnar til að tryggja nýjum frambjóðendum varanleg sæti á framboðslistum flokksins. Áður fyrr gat flokkurinn tengst nýjum öflum með því að forystan bauð „fulltrúum“ þeirra sæti á framboðslistum. Til Alþýðubandalagsins var stofnað með slíkum samningum um framboðslista flokksins, og þannig brást Alþýðubandalagið t.d. við þjóðvarnarflokksmönnum 1963. Þessari aðferð var áfram beitt þótt Alþýðubandalagið gerðist formlegur stjórnmálaflokkur, síðast 1978 þegar forystan bauð Ólafi Ragnari Grímssyni 4. sætið í Reykjavík, sem hann þáði - um síðir.

Þessari stjórnlist hefur ekki verið unnt að beita eftir að forvalið kom til sögunnar. Í staðinn hefur átt sér stað innri endurnýjun, þar sem frambjóðendur færast ofar á listann. Vald flokksfólks, ekki forystunnar, yfir útnefningum átti vafalítið sinn þátt í fálmkennendum viðbrögðum Alþýðubandalagsins við hinni nýju kvennahreyfingu á sviði stjórnmálanna. Í stað hinna markvissu vinnubragða sem einkenndu kosningaundirbúninginn 1971, komu almennar viljayfirlýsingar um aukinn hlut kvenna á framboðslistum flokksins. Hlutur kvenna í þingflokknum var hins vegar sá sami til 1987, ein þingkona.

Ekki held ég því fram, að forval í Alþýðubandalaginu hafi kallað fram Kvennalistann, en hann hefur tekið mikið fylgi frá Alþýðubandalaginu. Hins vegar hefur aukið vald flokksfólks til að velja frambjóð-

endur í forvali dregið mjög úr líkum á því að fólk utan flokksins fari í framboð fyrir Alþýðubandalagið. Mjög ólíklegt er t.d. að önnur Svava Jakobsdóttir komi fram í forvali. Svava var ekki flokksbundin í Alþýðubandalaginu heldur var hún valin af forystunni í 3. sæti listans í Reykjavík 1971. Sömu sögu má segja af fleiri frambjóðendum Alþýðubandalagsins fyrir daga forvalsins, eins og rakið var fyrr í kaflanum.

Segja má, að forvalið sé afleiðing þess að flokksstofnanir styrktust og að aukin valddreifing kom til sögunnar um skipan framboðslista. Forvalið sem slíkt er miklu fremur afleiðing valddreifingar en orsök hennar. Forvalið var reyndar tákn um minnkandi forræðishyggju innan Alþýðubandalagsins og utan. Nefna má þessu til stuðnings, að þegar Magnús Kjartansson dró sig í hlé átti forysta flokksins í Reykjavík í miklum erfiðleikum með að koma saman framboðslista 1978, sem hefði sterka skírskotun jafnt innan flokksins sem utan.

Formlegt umboð dró úr athafnafrelsi forystunnar, en knúði hana jafnframt til að vinna saman. Ástæðan er einföld: Forystumenn Alþýðubandalagsins hafa allir sameiginlegt umboð frá flokksfólki. Þetta merkir ekki, að forystumenn Alþýðubandalagsins þurfi að vera sam-mála í einu og öllu, heldur að stofnanir flokksins og flokksfólk geta gert kröfu um að forystan setji niður innbyrðiserjur, fyrst og fremst í krafti þess að stofnanir og flokksfólk hafa vald yfir skipan framboðs-lista.⁹³

⁹³ Margt bendir samt til að opinbert sundurlyndi forystumanna sem og flokksfólks sé orðið varanlegt einkenni á Alþýðubandalaginu. Flokknum tókst að vísu að leiða til lykta án klofnings fyrstu opinberu átökin um kjör flokksformanns árið 1987, þegar Ólafur Ragnar Grímsson hlaut 221 atkvæði en Sigríður Stefánsdóttir 144 atkvæði. Einungis tveir þingmenn lýstu yfir stuðningi við Ólaf en hinir sex studdu Sigríði, sbr. Óskar Guðmundsson (1987), bls. 364. Þingflokkurinn valdi milli tveggja fyrrverandi flokksformanna í kosningu um formann haustið 1992; hlaut Ragnar Arnalds 5 atkvæði en Svavar Gestsson 4. Í Reykjavík hafa tvö flokksfélög, Alþýðubandalagsfélagið í Reykjavík og Birting, tekist harkalega á. Birting studdi ekki framboðslista flokksins í borgarstjórnarkosningum 1990 - og ekki flokksformaðurinn heldur; fyrir þingkosningar 1991 gekk síðan áhrifafólk úr Alþýðubanda-laginu til liðs við Alþýðuflokk.

III. Fjórflokkarnir, ríkisvald og samfélag

Ég mun hér á eftir fyrst huga almennt að tengslum stjórnmaflokka við samfélag og ríkisvald, hvernig flokkakerfi er hluti af flóknu samspili stjórnmaflokka, samfélags og ríkisvalds.

Samfélagið hefur margvísleg áhrif á flokkana, myndar m.a. átakalínur og samstöðuvitund sem er hluti af umhverfi þeirra. Stjórnmaflokkar eru samt langt frá því að vera óvirkt afsprengi samfélagsins. Átök milli flokka þurfa ekki að endurspegla átök í samfélaginu nema að mjög takmörkuðu leyti. Flokkar geta forðast að taka upp kröfur frá samfélaginu, telja t.d. að ekki sé unnt að leysa þær á vettvangi stjórnmalanna eða að þær stangist á við kröfur annarra hópa sem flokkarnir vilja fremur sinna. Sérhvert flokkakerfi er sjálfstæður vettvangur í þjóðfélaginu og samvinna og átök jafnt innan flokka sem milli flokka lúta eigin lögmálum, sem mótast af pólitískum hefðum og hugmyndum hópa og einstaklinga.

Stjórnmaflokkar orka á samfélagið með bæði beinum og óbeinum hætti. Vel skipulagðir stjórnmaflokkar geta haft bein áhrif á daglegt líf fólks með ítökum sínum í atvinnulífi, hagsmunasamtökum, félögum og fjölmiðlum. Seta í ríkisstjórn er ekki nauðsynleg til að hafa þessi ítök en með yfirráðum ríkisvalds geta flokkar haft enn meiri áhrif á lífsskilyrði fólks. Ekki er samt sjálfgefið að flokkar móti athafnir ríkisvaldsins, jafnvel þótt stjórnmaflokkar hafi einir það hlutverk að bjóða fram í þingkosningum og mynda ríkisstjórnir. Stofnanir ríkisins lúta ekki endilega valdi stjórnmalamanna; þær geta verið býsna sjálfstæðar, tekið fyrst og síðast tillit til eigin verkefna og starfshátta. Einstakir stjórnmalamenn sem skipa áhrifastöður í stjórnkerfinu, t.d. ráðherraembætti, geta líka beitt hinu opinbera í þágu eigin hagsmuna fremur en flokksins sem þeir tilheyra.

Ríkisvaldið mótast starfsskilyrði flokkanna með margvíslegum hætti og nægir þar að benda á kosningareglur og kjördæmaskipan. Tilgangur slíkra reglna er tvíþættur: Í fyrsta lagi á val á kjörnum fulltrúum að vera í samræmi við vilja kjósenda, og í öðru lagi eiga kjörnir fulltrúar að vera ábyrgir gagnvart kjósendum. Auðveldast er að ná fyrra markmiðinu með hlutfallskosningum, þar sem skipting fulltrúa milli stjórnmaflokka er í hlutfalli við fylgi þeirra meðal kjósenda. Hlutfallskosningar stuðla hins vegar ekki að myndun þingmeirihluta

sem ber ábyrgð gagnvart kjósendum, heldur geta ítrustu kröfur um samræmi í skiptingu fylgis og kjörinna fulltrúa þvert á móti beinlínis unnið gegn kröfum um ábyrgð kjörinna fulltrúa. Marga flokka þarf til að mynda þingmeirihluta og ríkisstjórnir og ábyrgð hvers flokks gagnvart kjósendum verður ákaflega óljós. Kosningakerfi geta ekki tryggt bæði markmið samtímis. Sérhvert kosningakerfi er þar af leiðandi málamiðlun milli ósættanlegra markmiða.

Kosningakerfi Vesturlanda byggjast á slíkum málamiðlunum, og engin tvö lönd hafa nákvæmlega sama fyrirkomulag. Í sumum löndum, fyrst og fremst í hinum engilsaxneska heimi, er lagt meira upp úr meirihlutamyndun á þingi en hlutfalli, en í flestum öðrum löndum er meiri áhersla lögð á hlutfall.

Jöfnunarþingsæti gegna því hlutverki að jafna skiptingu þingsæta milli flokka í samræmi við kjörfylgi þeirra. Í kosningakerfum þar sem einmenningskjördæmi án jöfnunarþingsæta eru við lýði er ýtt undir meirihlutamyndun á þingi á kostnað hlutfalls. Engilsaxnesk lönd búa yfirleitt við slík kosningakerfi, en þau eru þó ekki einskorðuð við þau lönd. Í Frakklandi er t.d. að finna einkar skýrt dæmi um kosningakerfi þar sem mikið misvægi er á milli fylgis flokka og skiptingar þingsæta. Þannig hlaut kosningabandalag mið- og hægriflokka um 80 prósent þingsæta í kosningunum 1993 en aðeins 39 prósent atkvæða.

Kosningakerfið er hluti af umhverfi flokka, setur þeim leikreglur sem þeir verða að fylgja. Flokkar eiga þess þó stundum kost að hafa áhrif á kosningakerfið og geta þannig breytt reglunum. Slíkt er þó fremur sjaldgæft. Hvert kosningakerfi er niðurstaða fyrirhafnarsamrar og erfiðrar málamiðlunar og einungis óvæfengjanlegar kringumstæður kalla á endurskoðun þess. Kosningakerfi er sem sagt hluti af umhverfi flokkanna en flokkarnir geta einnig haft áhrif á mótun kosningakerfis við sérstakar aðstæður.

Stjórn mála flokka eru bæði gerendur og þolendur, hvort heldur litið er til tengsla flokka og samfélags eða tengsla flokka og ríkisvalds. Umhverfi og kringumstæður móta flokkana, en þeir móta sömuleiðis umhverfi og kringumstæður. Hlutverk og mikilvægi flokka er mjög mismunandi. Stundum eru flokkar fyrst og fremst gerendur og móta bæði samfélag og ríkisvald, en stundum skipta flokkar litlu máli. Samfélagið lýtur þá eigin lögmálum og ríkisvaldið sömuleiðis. Tilvist stjórn mála flokka ein og sér segir ekkert til um mikilvægi þeirra eða áhrif í þjóðfélaginu. Stjórn mála flokka starfa í öllum samfélögum hins

vestræna heims. Þeir bjóða fram í kosningum, þingmenn eru félagar stjórnmálaflokka, fjölmiðlar flytja gjarnan fréttir af stjórnmálamönnum og stjórnmálaflokkum. Þetta segir þó í sjálfu sér litla sögu. Í sumum löndum Vesturlanda gegna stjórnmálaflokkar miklu hlutverki og hafa mikil áhrif á samfélag og ríkisvald. Í stjórnmálafræðinni eru stjórnarhættir af þessu tagi kenndir við flokkana og stjórnmál slíkra samfélaga gjarnan nefnd „flokkaveldi“.

Markmið rannsókna á stjórnmálaflokkum felst að minni hyggju ekki eingöngu í því að lýsa tengslum stjórnmálaflokka við samfélag og ríkisvald heldur ber fræðimönnum einnig að leggja *mat* á mikilvægi flokka í þjóðfélaginu. Bandaríski stjórnmálafræðingurinn Theodore Lowi hefur skrifað:

Hlutverk stjórnmálaflokka er einungis hægt að meta með því að skoða áhrifin af starfsemi þeirra. Stjórnmálaflokkar sem gegna hlutverki nýsköpunar í stjórnmálalífi landsins verða, í það minnsta, að gera eftirfarandi: Vera í góðum tengslum við skoðana- og hagsmunahópa sem takast á í þjóðfélaginu og vera málsvarar þessara hópa; jafnframt á stjórnmálaflokkur að móta og setja fram skýra stefnu, sem er ólík stefnu annarra flokka, leita eftir fylgi kjósenda við stefnu flokksins og hrinda a.m.k. einhverjum stefnumálum í framkvæmd komist flokkurinn til valda. Hugtakið „hlutverk stjórnmálaflokka“ vísar þess vegna augljóslega ekki endilega til þess sem flokkar gera í raun og veru, heldur til þess sem flokkur ber að gera. Hugtakinu er sem sagt ætlað að vera mælikvarði á framlag stjórnmálaflokka fremur en liður í upptalningu á ýmsum þáttum í starfi flokkanna.⁹⁴

Ég tek undir þessi orð Lowis. Sú afstaða er tekin í þessari bók að stjórnmálaflokkar séu mikilvægir, bæði vegna þess sem þeir gera og ekki síður vegna þess sem þeir gera ekki. Röksemd mín er ekki endilega sú, að hið góða og æskilega þjóðfélag sé þjóðfélag þar sem stjórnmálaflokkar gegna lykilhlutverki. Ég tek hógværi afstöðu, en hún er samt mikilvæg. Með því að skoða íslenska stjórnmálaflokka og hlut-

⁹⁴ Theodore Lowi, (1963). Upprunalegi textinn hljóðar þannig: „The functions of party can be determined only by assessment of the consequences of party activities. And for a party to function as a channel of innovation for the political system at least the following consequences of the activities would be required: The absorbing or representation of prevailing values and conflict, their organization into distinctive and simple alternatives, the shaping of electorates around these alternatives and the translation of at least some of these into objectives once the party is in power. Quite obviously the „functions of party“ are not actually functions at all but standards for the proper functioning of party. And if they are standards they should be guides for inquiry rather than items in an inventory.“ (Bls. 571).

verk þeirra sjáum við betur hvernig við Íslendingar höfum skapað okkur örlög. Margt er ekki í okkar höndum, en hvernig þjóðfélaginu er stjórnað, eða ekki stjórnað, er á okkar valdi og á okkar ábyrgð.

Stjórn mála flokkar gegndu mikilvægu hlutverki í glímu Íslendinga við tvö meginverkefni þjóðarinnar á fyrstu áratugum aldarinnar, þ.e. myndun þjóðríkis annars vegar og nýsköpun atvinnuhátta hins vegar. Þegar upp var staðið höfðu myndast mjög nán tengsl milli samfélags og flokkakerfis, mikil samsvörun var á milli stéttaskiptingar og fylgis flokkanna.

Fjórflokkakerfið mótaðist á árunum 1916-1942.⁹⁵ Alþýðuflokkurinn og Framsóknarflokkurinn voru stofnaðir árið 1916, Sjálfstæðisflokkurinn 1929, Kommúnistaflokkurinn árið 1930 og Sósíalistaflokkurinn árið 1938. Í kosningunum 1942 hlutu flokkarnir fjórir kjörfylgi sem breyttist lítið næstu þrjú áratugina. Sjálfstæðisflokkurinn var stærstur (37-42% atkvæða), Framsóknarflokkurinn næststærstur (22-28%), Sósíalistaflokkurinn þriðji (15-19%) og Alþýðuflokkurinn rak yfirleitt lestina (13-18%). Aðrir flokkar hlutu lítið fylgi og það gerðist aðeins einu sinni á tímabilinu 1942-1971 að einhver annar stjórnmála flokkur ynni þingsæti. Það var árið 1953 en þá fékk Þjóðvarnarflokkurinn tvö þingsæti.

Alþýðuflokkur og Kommúnistaflokkur og síðar Sósíalistaflokkurinn sóttu fylgi fyrst og fremst til verkalýðsstéttar og samband þeirra við verkalýðsfélögin var náð. Framsóknarflokkurinn var flokkur bænda, sótti fylgi sitt nær eingöngu til sveita landsins og tengsl flokksins við hagsmunasamtök bænda voru mikil og sterk, einkum búnaðarfélögin og kaupfélögin. Sjálfstæðisflokkurinn studdi fólk úr öllum stéttum, en í mjög mismunandi mæli þó. Flokkurinn átti stuðning atvinnurekenda og millistéttar í bæjum nær óskiptan, fylgið meðal bænda var talsvert en minnihluti verkalýðsstéttarinnar studdi flokkinn. Sjálfstæðisflokkurinn var í nánú sambýli við hagsmunasamtök atvinnurekenda, tengsl hans við búnaðarfélögin voru umtalsverð en lítil við verkalýðsfélögin. Fjórflokkakerfið endurspeglar þannig átök í þjóðfélaginu um skiptingu efnislegra gæða og stjórnmála flokkarnir áttu líka stóran þátt í að beina stéttaátökunum inn á vettvang stjórnmálanna. Flokkarnir mótuðu jafnframt leikreglur um átök og einingu á grundvelli hins íslenska þjóðríkis. Flokkarnir stuðluðu allir að sameiningu þjóðarinnar

⁹⁵ Sbr. Svanur Kristjánsson (1977).

með stofnanabindingu átaka, með því að beina átökum í pólitískan farveg.

Í heild efldust flokkarnir í stéttaátökunum og með myndun þjóðríkisins. Stjórnsmál urðu sérstakt svið í þjóðfélaginu og skipulagðar heildir efldust, þ.á m. flokkar, hagsmunasamtök, bæjarfélög og opinberar stofnanir. Flokkarnir, sem upphaflega voru afsprengi samfélagsins, tóku að hafa víðtæk afskipti af samfélaginu, einkum hagkerfinu. Með auknum umsvifum hins opinbera fór vald flokkanna vaxandi. Þrjú flokkanna, Framsóknarflokkur, Sjálfstæðisflokkur og Alþýðuflokkur, öðluðust allir hlutdeild í vaxandi ríkisvaldi með ríkisstjórnarþátttöku, og allir flokkarnir fjórir gegnum valdastöður í bæjar- og sveitarstjórnnum. Flokkarnir þurftu heldur ekki að keppa við öflugt, sjálfstætt regluveldi hins opinbera eða hóp valdamikilla embættismanna í stjórnarráðinu. Fjórflökkarnir og íslenskt ríkisvald uxu úr grasi hlið við hlið. Flokkarnir litu ekki á ríkisvald sem óhjákvæmilegan óvin og ríkisafskipti voru ekki álitin slæm eða óæskileg. Í þessum skilningi voru allir fjórflökkarnir ríkisafskiptaflokkar. Í réttum höndum, þeirra eigin, væri unnt að beita ríkisvaldinu til hagsbóta fyrir land og lýð.

Þrjú fjórflökkanna urðu fyrirgreiðsluflokkar, Framsóknarflokkur, Sjálfstæðisflokkur og Alþýðuflokkur. Í þeim störfuðu tveir meginhópar: forystumenn eða „höfðingjar“ og fylgismenn, eða „stuðningsmenn“. Hver flokkur tengdi þannig saman samfélag og ríkisvald. Samfélagið gerði kröfu til flokkanna um framfærslu og öryggi. Flokkarnir svöruðu þessum kröfum með því að skipuleggja og auka opinber afskipti og þjónustu undir þeirra stjórn. Í þjóðfélaginu ríkti samræmi á öllum sviðum. Innan samfélagsins, stjórnsmálaflokka og ríkisvalds voru ráðandi samskipti höfðingja og skjólstæðinga, og flokkarnir tengdu saman hagsmunasamtök, hagkerfi og ríkisvald.

Stjórnsmálaflokkarnir fjórir megnuðu að tengja saman samfélag og ríkisvald án þess að þróa með sér starfshætti fjöldaflokka. Þeir tóku að vísu upp formlegt skipulag fjöldaflokka, en í reynd voru þeir lítt skipulagðir sem formlegar heildir. Undirstaða flokkanna voru persónuleg tengsl einstakra forystumanna við kjósendur. Flokkarnir voru sem sagt kjarnaflökkar, þótt þeir bæru formlegt skipulag fjöldaflokka.

Franski stjórnsmálafræðingurinn Maurice Duverger mótaði hugtökin *kjarnaflökkur* og *fjöldaflokkur* í verki sínu um stjórnsmálaflokka, en

Það rit telst nú meðal klassískra verka stjórnmálafræðinnar.⁹⁶ Duverg-er greinir flokka eftir skipulagi þeirra. Í *fjöldaflokki* hafa félagarnir ákveðnum skyldum að gegna, ekki síst þeirri að greiða reglulega félagsgjöld. Í slíkum flokki er ljóst hverjir eru flokksmenn og hverjir standa utan hans. Í *kjarnaflokki* eru markalínur milli flokksmanna og stuðningsmanna (kjósenda) mjög óljósar og regluleg greiðsla flokks- gjalda ekki skilyrði fyrir þátttöku í flokksstarfinu. Skipulag og starf flokksins er borið uppi af hópi forystumanna (kjarna).

Röksemdir mínar kunna að virðast mótsagnakenndar. Ég held því fram að flokkarnir hafi gegnt mjög víðtæku hlutverki í þjóðfélaginu og átt mikil ítök í efnahagslífi, fyrirtækjum, hagsmunasamtökum, ríkis- valdi og fjölmiðlum, án þess þó að vera sterkir sem skipulagðar heildir. Sérstakar sögulegar kringumstæður gerðu þessa samtengingu mögulega. Fámenni þjóðarinnar skiptir hér talsverðu máli, því augljós- lega er auðveldara að skipuleggja og reka stjórnmálaflokka þar sem heildarfjöldi kjósenda er talinn í tugum en ekki hundruðum þúsunda eða milljónum. Einnig skiptir máli að þjóðfélagið var allt heldur ein- falt í sniðum, atvinnuhættir fábrottnir og þjóðin einsleit í trúarbrögðum, tungumáli og litarhætti.

Ofangreindir þættir eru hins vegar fyrst og fremst umhverfisþættir. Þeir móta umhverfi stjórnmálanna en skýra hvorki einkenni stjórnmálaflokka né sögulega þróun. Í Bandaríkjunum eru t.d. kjarnaflokkar, eins og hér á landi, en aðstæður allt aðrar. Flokkakerfi og stjórnmál eru, enn og aftur, ekki einvörðungu afsprengi ytri kringumstæðna. Atburðarás sögunnar hefur að minni hyggu meira skýringargildi í um- fjöllun um stjórnmálaflokka en umhverfisþættir.

Á fyrstu áratugum tuttugustu aldar myndaðist víðtækt, pólitískt samfélag í landinu. Kosið var til löggjafarstofnunar, kosningaréttur varð almennur, samkeppni ríkti milli flokka um atkvæði kjósenda og kosningaþátttaka var mikil þegar tekist var á um mál sem talin voru mikilvæg. Fullveldi Íslands var viðurkennt árið 1918 í Sambandslaga- samningnum við dönsk stjórnvöld. Ísland varð þjóðríki þar sem lýð- réttindi á borð við kosningarétt, málfrelsi og félagafrelsi voru almenn og viðurkennd. Þegnarnir fengu lýðréttindi og þjóðin fullveldi án milligöngu fjöldaflokka. Fjórflokkarnir þróuðust eftir að þessum

⁹⁶ Bók Duverggers kom út árið 1951 og nefnist *Les Partis Politiques*. Hér er byggt á enskri þýðingu, *Political Parties* (1964). Ólafur Ragnar Grímsson (1979) fjallar um íslenska stjórnmálaflokka.

markmiðum var að mestu leyti náð. Flokkarnir voru fyrst og fremst myndaðir á grundvelli baráttu um skiptingu efnislegra gæða. Hlutverk fjórflokkanna varð fljótlega mjög víðtækt og mikil samsvörun var á milli stéttaskiptingar samfélagsins, hagsmunasamtaka og stjórnmalaflokka. Stjórnmalaflokkarnir voru samtvinnnaðir samfélagi og hagkerfi. Einmitt þess vegna er erfitt að meta styrkleika flokkanna sem sjálfstæðra, skipulagðra heilda. Engu að síður er óhætt að fullyrða að í u.þ.b. fjóra áratugi, eða frá 1930-1970, voru stjórnmalamenn og stjórnmalaflokkar í sterkari stöðu á Íslandi en á tímabilinu fyrir 1930 og tímabilinu eftir 1970.

III.1. 1959-1967

Í lok sjötta áratugarins var skipt um hagstjórnaraðferðir í landinu, eins og áður sagði. Afskipti ríkisvaldsins á ýmsum sviðum, einkum innflutningi og gjaldeyrisverslun, minnkuðu en misræmi hélt áfram að aukast í valdakerfinu: Samskipti pólitískrar forystu við kjósendur grundvölluðust áfram á fyrirgreiðslu og umboð forystumanna byggði á getu flokkanna til að gera kjósendum greiða, allt frá persónulegri fyrirgreiðslu til hafnar- og vegaf framkvæmda. Minni ríkisafskipti drógu úr valdi flokkanna til að veita mönnum fyrirgreiðslu. Flokkarnir reyndu með ýmsu móti að takast á við vaxandi mótsagnir á milli umboðs annars vegar og valds hins vegar. Þeir leituðust fyrst og fremst við að halda í fyrri völd sín þrátt fyrir hagkerfisbreytingar viðreisnarinnar. Sjálfstæðisflokkur og Alþýðuflokkur hneigðust þannig til þess að bæta sér upp minnkandi vald í efnahagslífinu með því að halda fast í vald á ýmsum öðrum sviðum, ekki síst vald ráðherra yfir manna ráðningum hins opinbera.

Blaðið *Alþýðumaðurinn*, málagn Alþýðuflokksins á Akureyri, birti þann 28. júní 1967 lista yfir embættaveitingar dómsmálaráðherra Sjálfstæðisflokksins frá upphafi viðreisnar til þess dags. Listinn nær yfir embætti sýslumanna og bæjarfógeta. Veitingarnar voru 15 talsins og voru allar til þekktra sjálfstæðismanna. (Reyndar hafði nær helmingur þeirra einhvern tíma verið þingmenn eða varaþingmenn Sjálfstæðisflokksins). Félag dómarafulltrúa mótmælti ýmsum embættaveitingum dómsmálaráðherra.⁹⁷ Í ofangreindri frétt *Alþýðu-*

⁹⁷ Sbr. *Alþýðublaðið* 24. janúar 1969.

mannsins er sagt að hér sé um að ræða met í „pólítískri valdníðslu“ allt frá því að Jónas frá Hriflu deildi og drotnaði í ráðherrastóli.

Ég hef áður gert grein fyrir embættaveitingum ráðherra Alþýðuflokksins til þingmanna flokksins á þessu tímabili.⁹⁸ Ýmsar ráðningar á alþýðuflokksmönnum í opinber embætti voru harðlega gagnrýndar. Til að mynda mótmælti Félag bókavarda skipan í stöðu bókafulltrúa ríkisins árið 1969.⁹⁹ Varaþingmaður Alþýðuflokksins var ráðinn útibússtjóri Útvegsbankans á Akureyri árið 1964 en formaður bankaráðs Útvegsbankans var þá jafnframt utanríkisráðherra og varaformaður Alþýðuflokksins. Starfsfólk bankans mótmælti ráðningunni og efndi til eins dags verkfalls þann 2. nóvember 1964. Aðalstjórn starfsmannafélags Útvegsbankans var síðar kærð fyrir þátttöku í verkfallinu; stjórnin var sýknuð í undirrétti en sakfelld í Hæstarétti og dæmd til (lágrar) fjársektar.¹⁰⁰

Þegar leið á sjöunda áratuginn hafði mikill þrýstingur skapast varðandi fyrirgreiðslustjórn málin. Flokkarnir áttu í vaxandi erfiðleikum með að tengja saman samfélag og ríkisvald. Ástæðurnar voru ýmsar. Samfélagið breyttist ört. Atvinnuhættir urðu fjölbreyttari, miklir fólksflutningar voru frá landsbyggðinni til Suðvesturlands, fólki í frumatvinnugreinum, sjávarútvegi og landbúnaði fækkaði en fjölgaði í iðnaði, þjónustu og verslun og æ fleiri fóru í langskólanám innanlands og utan. Umsvif ríkisins í velferðarmálum, skólamálum, heilbrigðismálum og tryggingamálum fóru vaxandi og opinberum starfsmönnum og sérfræðingum fjölgaði ört.¹⁰¹ Í stuttu máli má segja að samfélag og ríkisvald hafi orðið bæði fjölbættara og flóknara en fyrr.

Þessar breytingar hófust ekki skyndilega á sjöunda áratugnum. Sennilega var lífskjarabyltingin í kjölfar síðari heimsstyrjaldarinnar sneggri og djúptækari en nokkur önnur bylting á tuttugustu öldinni á

⁹⁸ Svanur Kristjánsson, (1989), bls. 53-63.

⁹⁹ Sbr. *Alþýðublaðið* 12. febrúar 1969.

¹⁰⁰ Sbr. *Bankablaðið* 30. árg. 1.-4. tbl. (1964) og 31. árg. 1.-4. tbl. (1965).

¹⁰¹ Greinargóðar upplýsingar um útgjöld til velferðarmála og vöxt opinbera geirans er að finna í grein Magnúsar S. Magnússonar (1993) og Stefáns Ólafssonar (1993). Sjá einnig *Sögulegt yfirlit hagtalna 1945-1988* (Reykjavík: Þjóðhagsstofnun, 1991), bls. 85-86. Útgjöld til velferðarmála voru 9,9% af vergrí þjóðarframléiðslu 1970 en 7,6% árið 1960; vöxturinn var sem sagt 2,3% samanborið við 1,3% áratuginn á undan, 1950-1960. Árið 1963 voru unnin 6,381 ársverk hjá hinu opinbera eða 9,5% af heildarvinnuafslnotkun í landinu. Árið 1970 var samsvarandi tala 12,4%. Ársverkum hjá hinu opinbera fjölgaði um 3,745 á sjö árum, 1963-1970; ríflega fjórðungur (26,5%) af fjölgun ársverka í landinu á þessu tímabili varð hjá hinu opinbera.

Íslandi. Sumar félagslegar breytingar hafa áhrif í stjórnámálum en aðrar ekki. Lífskjarabyltingin hafði t.d. ekki í för með sér neinar meiriháttar breytingar á flokkakerfinu í landinu. Meginatriðið hér er ekki breytingar á umhverfi flokkanna, þótt vissulega þurfi að greina þær breytingar, heldur viðbrögð stjórnáflakka og stjórnámálanna við breyttum aðstæðum. Flóknara samfélag og vaxandi velferðarkerfi drógu ekki úr því lykilhlutverki stjórnáflakka að tengja saman samfélag og ríkisvald, heldur þvert á móti. Með eflingu samfélags og ríkisvalds sem sjálfstæðra sviða eykst „þörfin“ fyrir samræmingu og stjórnun þjóðfélagsins.

Þjóðfélagsbreytingarnar á sjöunda áratugnum gerðu flokkunum erfiðara um vik að viðhalda óbreyttu valdakerfi. Tvennt kom þar til. Eftirspurnin eftir fyrirgreiðslu flokkanna minnkaði, og mjög dró úr getu flokkanna til að veita fyrirgreiðslu. Þetta skal útskýrt nánar.

Velferðarkerfi hins opinbera dró mjög úr þörfinni fyrir milligöngu-hlutverk stjórnámálanna við veitingu opinberrar þjónustu við almenning. Aðgangur að skólakerfi, heilbrigðisþjónustu og tryggingum á að vera réttur þegnanna, óháð stjórnáflaskoðunum þeirra eða samskiptum við stjórnáflamenn. Í raun gekk velferðarríkið ekki algjörlega eftir ópersónulegu mynstri af þessu tagi, og sumir stjórnáflamenn gegndu áfram stóru hlutverki við að útvega fólki opinbera þjónustu og fyrirgreiðslu. Svigrúm slíkra stjórnámálanna minnkaði samt ótvírætt um leið og bein tengsl opinberra stofnana og „skjól-stæðinga“ þeirra efldust.

Stjórnáflakarnir réðu áfram yfir ríkisbönkunum, opinberum sjóðum og lánastofnunum. Mikilvægar ákvarðanir um fjárfestingar og lánafyrirgreiðslu voru því áfram í höndum stjórnámálanna. Atvinnurekendur í öllum atvinnugreinum þurftu á fyrirgreiðslu stjórnámálanna að halda.

Geta stjórnáflakka til að veita fyrirgreiðslu minnkaði hins vegar um leið og völd annarra aðila í þjóðfélaginu fóru vaxandi; hagsmunasamtök urðu sjálfstæðari þannig að flokkarnir áttu erfiðara með að ráðskast með þau í sína þágu, sérfræðingar gerðu meira tilkall til ákvarðana á sérsviðum og opinber þjónusta var veitt án milligöngu stjórnámálanna. Flokkarnir réðu ekki yfir innflutningi og gjaldeyrisverslun eins og áður.

Ýmsir aðrir þættir en eftirspurn og framboð fyrirgreiðslu stjórnáflakka veiktu valdakerfið. Kjördæmabreytingin 1959 virðist t.d.

hafa dregið úr sambandi stjórnámamanna og kjósenda. Kjördæmin urðu miklu stærri og umbjóðendum hvers þingmanns fjölgaði mjög. Stjórnámamenn áttu erfiðara með að hafa persónuleg kynni af hverjum og einum kjósenda. Kjósendur höfðu einnig lítil sem engin áhrif á val einstakra þingmanna; þeir gátu einungis kosið á milli lista flokkanna. Mörgum þótti sem kjördæmabreytingin hefði aukið vald flokkanna, en þeir réðu vali þingmanna en ekki kjósendur.

Samband kjósenda og stjórnámamanna breyttist talsvert við kjördæmabreytinguna. Mestu máli skipti að meiri fjarlægð skapaðist milli kjósenda og flokkanna. Fyrirgreiðslukerfið byggir hins vegar á nálægð, persónulegum tengslum „höfðingjans“ við „skjólstæðinginn“. Hin nýja kjördæmaskipan veikti þar af leiðandi fyrirgreiðslugrundvöll stjórnámálanna.

Með ýmsum hætti losnaði um tengsl flokkanna við samfélag og ríkisvald á tímabilinu 1959-67 og samsvörun stéttaskiptingar, hagsmunasamtaka og stjórnámáflokka var ekki eins skýr og áður. Helstu ástæður voru breytingar á fylgisgrundvelli flokkanna og tengslum þeirra við hagsmunasamtök. Eftir kjördæmabreytinguna og myndun viðreisnarstjórnarinnar fór Framsóknarflokkur t.d. að leggja mikla áherslu á að vinna fylgi í þéttbýlinu. Flokkurinn tók upp eindregna vinstri stefnumót, kvaðst vera róttækur umbótaflokkur á borð við Verkamannaflokkinn í Bretlandi og reyndi jafnframt að höfða sérstaklega til launafólks í þéttbýli. Þessi viðleitni Framsóknarflokksins bar talsverðan árangur; flokkurinn jók fylgi sitt í þéttbýli og öðlaðist nokkur áhrif í verkalýðsfélögum. Í Reykjavík var fylgi Framsóknarflokksins 11,6 prósent árið 1959, svo dæmi sé tekið, en 16,7 prósent árið 1967. Á Reykjanesi hlaut Framsóknarflokkurinn 16 prósent árið 1959, en 23,7 prósent árið 1967.¹⁰² Alþýðubandalagið hafði sterka stöðu í mörgum verkalýðsfélögum en jafnframt var mikill menntamanna-bragur yfir flokknum og millistéttarfylgi varð flokknum mikilvægara með fjölgun opinberra starfsmanna. Sjálfstæðisflokkurinn eflaðist í mörgum félögum launafólks, einkum verslunarmannafélögum og stéttarfélagum iðnaðarmanna. Staða Alþýðuflokksins innan verkalýðsfélaga og Alþýðusambands Íslands varð veikari, en hann tapaði hins vegar ekki fylgi.

¹⁰² Sbr. einnig Gunnar Helgi Kristinsson, (1991), einkum bls. 241.

Stjórnmalabaráttan breytti talsvert um svip eftir 1959. Ríkisstjórnarsamstarf Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks var nýmæli, en þeir höfðu aldrei áður verið einir saman í ríkisstjórn. (1944-46 sátu Sjálfstæðisflokkur, Alþýðuflokkur og Sósíalístaflokkur í nýsköpunarstjórninni. Burðarásinn í þeirri stjórn var samstarf Sjálfstæðisflokks og Sósíalístaflokks, einkum samvinna forsætisráðherra, Ólafs Thors, við forystumenn Sósíalístaflokksins, Einar Olgeirsson og Brynjólf Bjarnason. 1939-42 sátu Alþýðuflokkur og Sjálfstæðisflokkur í ríkisstjórn með Framsóknarflokki. Sama stjórnarmynstur var 1947-49. Stefán Jóhann Stefánsson, formaður Alþýðuflokksins, var þá forsætisráðherra).

Forseti Lýðveldisins, Ásgeir Ásgeirsson, átti drjúgan þátt í að koma á sambandi milli forystumanna Alþýðuflokksins og Sjálfstæðisflokksins, sem leiddi fyrst til myndunar minnihlutastjórnar Alþýðuflokksins 1958 með hlutleysi Sjálfstæðisflokksins eftir fall vinstristjórnarinnar, og síðan til stjórnarsamvinnu flokkanna eftir haustkosningar 1959.¹⁰³ Markmið Ásgeirs Ásgeirssonar virðast einkum hafa verið þessi: Í fyrsta lagi að koma í veg fyrir stjórnarsetu Alþýðubandalagsins, og í öðru lagi að formaður Framsóknarflokksins, Hermann Jónasson, yrði ekki áfram forsætisráðherra. Hermann var ekki falin stjórnarmyndun og tilraunir til að endurreisa vinstristjórnina runnu út í sandinn.

Viðreisnarstjórnin dró nýjar víglínur í íslenskum stjórnámálum. Öðrum megin línunnar stóðu verkalyðsflokkur, Alþýðuflokkur, og sá flokkur sem lengst stóð til hægri, Sjálfstæðisflokkur. Hinum megin línunnar stóðu miðflokkur, Framsóknarflokkurinn, og róttækur verkalyðsflokkur, Alþýðubandalagið. Stjórnarsamstarf flokkanna var traustara en oft áður hafði gerst. Þannig lýstu báðir flokkar yfir vilja til að halda stjórnarsamstarfinu áfram eftir kosningarnar 1963, fengju þeir til þess fylgi. Slíkar yfirlýsingar voru, og eru enn, sjaldgæfar fyrir kosningar á Íslandi.

Í meginráttum var staða fjórflokkanna ekki ósvipuð og áður hafði verið. Tengslin við samfélagið voru ekki eins sterk og þau voru fyrir 1959, en engu að síður áttu fjórflokkarnir traustar rætur í samfélaginu. Ríkisvaldið hafði öðlast nokkurt sjálfstæði frá flokkunum, en ítök stjórnarflokkanna þar voru samt býsna öflug. Flokkarnir styrktust að

103 Ýmsar heimildir greina frá hlutverki forsetans í þessum stjórnarmyndunum og má þar nefna ummæli Bjarna Benediktssonar í *Morgunblaðinu* 11. apríl 1968 og bók Benedikts Gröndal, (1992), bls. 142 og 216. Frásögn Gylfa Gröndal (1992) er mjög á sama veg, sbr. bls. 396-406.

sumu leyti eftir 1959, því flokksstofnanir, kjördæmisráðin, fengu meira vald yfir skipan framboðslista, skipulag flokkanna varð einfaldara í sniðum og flokksstarfið formlegra en það hafði verið fyrir kjördæmabreytinguna.

III.2. 1967-1971

Fyrsta ótvíræða vísbendingin um óánægju með fjórflokkakerfið kom fram í bæjarstjórnarkosningum í Hafnarfirði 1966. Ágreiningur hafði ríkt milli forystumanna Alþýðuflokksins á staðnum um málefni bæjarfélagsins og þeim lyktaði með því að Árni Gunnlaugsson, lögfræðingur, gerðist hvatamaður að nýju framboði í bæjarstjórnarkosningunum 1966. Framboðslistinn, listi Óháðra borgara, hlaut mikið fylgi, eða 28,1% og þrjá bæjarfulltrúa. Óháðir borgarar urðu næststærsti flokkurinn í bæjarfélaginu, næst á eftir Sjálfstæðisflokknum, en Alþýðuflokkurinn tapaði miklu.

Næst kom kloffingur Alþýðubandalagsins í Reykjavík fyrir þingkosningarnar 1967 og kjör Hannibals af I-listanum í þeim kosningum. Úrslit forsetakosninganna 1968 komu sem reiðarslag yfir marga en þar tapaði gamalreyndur og vinsæll stjórnámamaður, Gunnar Thoroddsen, með miklum mun atkvæða fyrir Kristjáni Eldjárn, þjóðminjaverði.

Þessir atburðir táknuðu sem slíkir ekki nýja tíma í íslenskum stjórnmálum. Forystumenn Óháðra borgara í Hafnarfirði studdu framboð Óháða lýðræðisflokksins sem bauð fram til þingkosninga 1967 í Reykjavík og Reykjanesi, en fékk harla lítið fylgi, 1% í Reykjavík og 4,2% á Reykjanesi. (Árni Gunnlaugsson skipaði 5. sætið á lista flokksins á Reykjanesi). Aðstandendur I-listans í Reykjavík höfðu engin sameiginleg áform um stofnun nýrra stjórnmalasamtaka. Margir þeirra vildu starfa innan Alþýðubandalagsins og sátu landsfund þess 1968. Úrslit forsetakosninganna 1968 þurftu ekki heldur að leiða til breytinga á stöðu fjórflokkanna. Í forsetakjörinu 1952 studdu tveir stærstu flokkarnir, Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur, framboð séra Bjarna Jónssonar, sem beið lægri hlut fyrir Ásgeiri Ásgeirssyni sem þá var þingmaður Alþýðuflokksins. (Hann hafði áður verið þingmaður og ráðherra fyrir Framsóknarflokk.) Fjórflokkarnir höggudust lítt við þau úrslit; flokksmenn og kjósendur Sjálfstæðisflokks og Framsóknar studdu flokkana jafn eindregið og áður, en vildu einungis

fá að ákveða sjálfir hvern þeir styddu til forseta. Þar væri kosið á milli manna en ekki flokka.

Atburðir árána 1966-68 höfðu ekki í för með sér miklar pólitískar breytingar, en þeir voru hins vegar merki um sterka undiröldu í þjóðfélaginu. Málflutningurinn var sömu ættar, hvort heldur sem var í Hafnarfirði 1966, Reykjavík 1967 eða í forsetakosningunum 1968. Hér var ráðist á spillingu og ægivald flokkanna yfir flestum sviðum þjóðlífsins og hvatt til uppreisnar gegn þeim. Í stað „flokksræðis“ skyldi koma „lýðræði“.

Allir flokkarnir skynjuðu þá hættu sem stafaði af þessum hræringum í þjóðarsálinni. Flokkurinn gæti tapað fylgi ef ekki yrði skjótt brugðist við. Viðbrögð fjórflokkanna miðuðust við að forða tapi. Þau komu ekki til, a.m.k. ekki fyrir 1971, vegna þess að þeir hefðu orðið fyrir skakkaföllum í kosningum. (Alþýðuflokkurinn tapaði miklu fylgi í bæjarstjórnarkosningunum 1966 í Hafnarfirði, en vann umtalsverðan sigur í þingkosningunum 1967, einkum í Reykjavík þar sem hann varð næststærsti flokkurinn, í fyrsta sinn síðan í þingkosningunum 1937.)

Hér á eftir skulu viðbrögð fjórflokkanna 1967-71 athuguð nánar, bæði sameiginleg einkenni og sérstök einkenni hvers flokks. Ég greini einnig frá aðgerðum jafnt sem aðgerðarleysi flokkanna og dreg m.a. eftirfarandi ályktun: Viðbrögð flokkanna segja mikið um valdahlutföll innan þeirra og hvers eðlis flokkarnir eru. Í næsta hluta verður fjallað um tímabilið eftir 1971 og þar mun ég ræða um breytingar á tengslum samfélags, stjórnmalaflokka og ríkisvalds.

Á árunum 1967-68 hófst mjög hörð kreppa í íslensku efnahagslífi sem stafaði af aflasamdrætti og verðfalli á fiski á erlendum mörkuðum. Almenn líf skjör versnuðu til muna, þúsundir manna misstu atvinnu og margir fóru úr landi í atvinnuleit, einkum til Norðurlandanna. Stjórnmalin mótuðust mjög af nýjum aðstæðum. Ríkisstjórnin leitaði samráðs við hagsmunasamtök og stjórnarandstöðuflokkana um úrræði. Mikið var rætt um nauðsyn þjóðarsamstöðu og að mynda þyrfti nýja ríkisstjórn á breiðari grunni, en viðreisnarstjórnin hafði lágmarksþingmeirihluta. Flokkarnir hófu kosningaundirbúning þegar á árinu 1969, því allt eins var reiknað með þingrofi og nýjum þingkosningum þótt sú yrði ekki raunin. Á árunum 1969-71 gripu fjórflokkarnir til ýmissa ráða til að forða tapi í væntanlegum kosningum og jafnvel vinna atkvæði.

Sjálfstæðisflokkurinn tók víða upp opin prófkjör til að velja fram-
bjóðendur flokksins. Allmikil endurnýjun var á framboðslistum og
meiri áhersla var lögð á velferðarmál, einkum menntamál.

Framsóknarflokkurinn breytti aðferðum við val á frambjóðendum
og lagði áherslu á vinstri stefnumál og útfærslu landhelginnar.

Alþýðubandalagið varð skipulagður stjórn mála flokkur og stillti upp
framboðslistum á hefðbundinn hátt. Nokkrir nýir frambjóðendur voru
áberandi í kosningabaráttunni og sérstök áhersla var lögð á útfærslu
landhelginnar, kvennabaráttu og umhverfisvernd.

Alþýðuflokkur stillti upp framboðslistum með sama hætti og fyrr,
nema á Reykjanesi. Lítil áhersla var lögð á endurnýjun á framboðs-
listum og í málflutningi var áhersla lögð á atvinnulýðræði.

Viðbrögð Sjálfstæðisflokksins, Framsóknarflokksins og Alþýðu-
bandalagsins voru nokkuð markviss. Forystumenn þessara flokka
virtust skynja að þeim stafaði ógn af nýjum aðstæðum og við þeim
þyrfti að bregðast skjótt. Hættumerkin voru sérstaklega augljós og
nærtæk í Sjálfstæðisflokknum og Alþýðubandalaginu. Sjálfstæðis-
flokkurinn, sem hafði verið í forsæti ríkisstjórnar frá 1959, tapaði
miklu fylgi í þingkosningunum 1967 og óttaðist óánægju kjósenda
vegna efnahagskreppunnar og „ofríkis“ stjórnarflokkanna beggja en
Sjálfstæðisflokksins sérstaklega. Alþýðubandalagið klofnaði 1967 og
árið 1969 var fyrrum formaður Alþýðubandalagsins og forseti Al-
þýðusambands Íslands, Hannibal Valdimarsson, orðinn formaður nýs
stjórn mála flokks, Samtaka frjálslyndra og vinstri manna (SFV), sem
bauð fram í bæjarstjórnarkosningunum 1970. Framsóknarflokkurinn
var vanur ríkisstjórnarsetu, tók fyrst þátt í ríkisstjórn 1917 þegar
flokkurinn var nokkurra mánaða gamall. Hann sat síðan næstum sam-
fellt í ríkisstjórn fram til 1958, en honum mistókst að fella viðreisnar-
stjórnina 1963 og 1967. Formaður flokksins, Eysteinn Jónsson, lét af
embætti 1968 og við tók Ólafur Jóhannesson.

Reynsla Alþýðuflokksins var nokkuð önnur en hinna flokkanna.
Eftir langt tímabil innri átaka kom tímabil samheldni frá 1956; for-
mannsskipti urðu í fyrsta sinn með „eðlilegum“ hætti 1968. Alþýðu-
flokkurinn varð fyrir áfalli í kosningum í Hafnarfirði 1966, en vann
sigur í þingkosningunum 1967.

Viðreisnarstjórnin leiddi til myndunar tveggja meginblokka í
íslenskum stjórn mála. Annars vegar voru stjórnarflokkarnir, Sjálf-
stæðisflokkur og Alþýðuflokkur, og hins vegar stjórnarandstaðan,

Framsóknarflokkur og Alþýðubandalag. Fylkingarnar tókust á í tvennum þingkosningum, 1963 og 1967, en stjórnarflokkarnir héldu naumum meirihluta í báðum. 1967 töpuðu stjórnarflokkarnir nokkru fylgi en höfðu áfram 32 þingmenn, þ.e. lágmarksstyrk fyrir starfhæfan þingmeirihluta í báðum deildum Alþingis. Örlítið hagstæðari skipting atkvæða stjórnarandstöðunnar innbyrðis árið 1967 hefði hins vegar svipt stjórnina starfhæfum meirihluta. Ef t.d. Alþýðubandalagið hefði hlotið minna fylgi en raunin varð og Framsóknarflokkurinn nokkuð fleiri atkvæði í Suðurlandskjördæmi hefðu stjórnarflokkarnir hlotið ríflega helming atkvæða, 53,2 prósent, en samtals aðeins 31 þingmann og þar með hefði stjórnin fallið. Stjórn mála flokkarnir voru því óvenju næmir fyrir fylgissveiflum; hinar minnstu tilfærslur á þingi gátu ráðið úrslitum um möguleika flokks til að komast í ríkisstjórn. Stofnun nýs stjórn mála flokks, Samtaka frjálslyndra og vinstri manna, ýtti enn frekar undir óvissu um kosningaúrslitin. Hannibal sýndi styrk sinn í Reykjavík í þingkosningunum 1967 og Björn Jónsson naut mikilla vinsælda í kjördæmi sínu, Norðurlandi eystra. Umræðan um „flokksræðið“ hafði einnig mikil áhrif; stjórn mála menn voru almennt í mikilli varnarstöðu og stjórn mála flokkar voru harðlega gagnrýndir innan flokks sem utan, sagðir staðnaðir og spilltir og nauðsynlegt væri að fá nýtt fólk til forystu.

Þannig voru ytri aðstæður fjórflokkanna í stórum dráttum þegar leið að kosningum 1971. Ekki er öruggt að stjórn mála flokkar bregðist yfirhöfuð við breytingum á umhverfinu, og því síður er mögulegt að spá fyrir um til hvaða bragða flokkar grípa til að bæta stöðu sína, telji þeir henni á annað borð ógnað. Losnað hafði um tengsl stjórn mála flokka og samfélags og því var erfitt fyrir flokkana að skírskota til fyrri sérstöðu og sögulegra tengsla við ákveðna þjóðfélagshópa og hagsmunasamtök. Framsóknarflokkurinn var ekki lengur hreinn bænda flokkur. Alþýðubandalagið var ekki samstíga forystumönnum Alþýðusambandsins. Alþýðuflokkurinn hafði takmörkuð áhrif í verkalýðsfélögum. Sjálfstæðisflokkurinn hafði mikla reynslu af skírskotun á grundvelli stéttasamvinnu og þjóðernishyggju. Flokkurinn notaði einnig aukin tækifæri sem honum gáfust til milliliðalausra samskipta milli stjórnvalda og hagsmunasamtaka. Í kreppunni 1967-69 beitti forysta flokksins sér mjög fyrir samráði stjórnvalda við verkalýðsfélög og atvinnurekendur. En þessi stjórnlist flokksins gat í augum kjósenda

verið hvort heldur sem var kostur eða galli. Möguleikarnir voru margir.

Sjálfstæðisflokkurinn aðhylltist hugmyndafræði sem átti sterkan hljómgrunn meðal kjósenda þar sem skírskotað var til samstöðu Íslendinga á erfiðum tímum, og slíkt gat talist merki um ábyrgðarfullt landsföðurhlutverk flokksins. En þarna var líka mikil hætta búin flokki sem var í forsæti ríkisstjórnarinnar. Óánægja fólks vegna kreppunnar beindist mjög að Sjálfstæðisflokknum. Spyrja má hvort Sjálfstæðisflokkurinn hafi haft einhverja sérstöðu umfram aðra stjórn málaflökka sem höfðu verið í ríkisstjórn á erfiðum tímum. Ég svara þessari spurningu játandi. Allir ríkisstjórnarflokkar eiga það vissulega á hættu að glata vinsældum og fylgi á erfiðleikatímum. Sjálfstæðisflokkurinn hefur löngum verið ríkisafskiptaflokkur. Hugmyndafræði hans hefur sjaldan verið í anda hinnar klassísku frjálshyggju, þar sem litið er á ríkisumsvif sem andstæðu einstaklingsfrelsis.¹⁰⁴ Þvert á móti hefur viðhorf Sjálfstæðisflokksins til ríkisvaldsins oftast verið heldur jákvætt; eðlilegt hlutverk þess yrði fyrst og fremst að meta út frá aðstæðum hverju sinni. Verk flokksins í sveitarstjórnnum og í landstjórninni tala sama máli. Sjálfstæðisflokkurinn er einnig fyrirgreiðsluflokkur, flokksstarfið byggir í ríkum mæli á getu flokksins til að verðlauna þjónustu í þágu flokksins með áþreifanlegum hætti.¹⁰⁵ Sjálfstæðisflokkurinn undirstrikar jöfnum höndum mikilvægi einkaframfars og markaðsbúskapar. Í augum flokksmanna og kjósenda er flokkurinn ótvírætt hægriflokkur.¹⁰⁶ Flokkurinn reynir hins vegar að vera í senn flokkur viðtækra ríkisafskipta og flokkur markaðsbúskapar. Þessi markmið vilja stangast á, einkum þó þegar flokkurinn er í ríkisstjórn. Ríkisafskiptin vinna gegn hugmyndafræðilegri sérstöðu flokksins sem hægriflokks meðal íslenskra flokka, en eru jafnframt ómissandi þáttur í „landsföðurhlutverki“ forystunnar og fyrirgreiðslu-grundvelli flokksstarfsins.

Þessi einkenni Sjálfstæðisflokksins skýra viðbrögð flokksins á árunum 1969-71, hvað hann gerði og hvað ekki. Á árunum um og eftir 1970 lögðu hægriflokkar á Vesturlöndum aukna áherslu á hugmyndafræðilega sérstöðu flokka sinna, skírskotuðu meira til markaðshyggju

¹⁰⁴ Sjá Gunnar Helgi Kristinsson, Halldór Jónsson og Hulda Þóra Sveinsdóttir (1992), bls. 37-38. Enn fremur Gunnar Helgi Kristinsson (1993).

¹⁰⁵ Sbr. Svanur Kristjánsson (1986).

¹⁰⁶ Sbr. Gunnar Helgi Kristinsson og Ólafur Þ. Harðarson (1987).

og lögðust gegn skattheimtu og forsjárhyggju velferðarríkisins. Í Sjálfstæðisflokknum varð þróunin á þessum árum allt önnur. Að frumkvæði forsætisráðherra, Bjarna Benediktssonar, voru stofnaðar atvinnumálanefndir með þátttöku ríkisvalds, verkalýðsfélaga og atvinnurekenda og forsætisráðherra varð formaður yfirnefndar atvinnu- mála. Ungir sjálfstæðismenn komu á fót rannsóknarstofnun, RUSUS, en meginverkefni hennar var að grandskoða skóla- og menntamál. Hugmyndir um úrbætur gerðu ráð fyrir lykilhlutverki opinberra aðila við gerð og framkvæmd áætlana á þessum sviðum.

Einn af helstu forystumönnum ungra sjálfstæðismanna taldi að það yrði flokknum skaðlegt að leggja ekki nægilega rækt við félagsmál, þ.e. tryggingamál, menntamál, menningarmál, heilbrigðismál, almenn velferðarmál, mengun og náttúruvernd:

Ef Sjálfstæðisflokkurinn vanrækir þessa málaflokka í framtíðinni eins og hann hefur gert hingað til, er hætta á, að sú breiða samfylking, sem Ólafur Thors hefur líklega átt manna mestan þátt í að byggja upp og nefnist Sjálfstæðisflokkur, þrengist svo mjög, að hún verði ekki fær um að sinna úrslitahlutverki í íslenskum stjórnámum.¹⁰⁷

Engar grundvallarbreytingar urðu á hugmyndafræði flokksins, en greinilega var lögð meiri áhersla á hið sérstæða eðli Sjálfstæðisflokksins, sem talið var standa ofar stéttaríg og flokkadráttum og að hlutverk flokksins væri hlutverk sáttasemjarans í þágu þjóðarhags:

Sjálfstæðisflokkurinn hafnar öfgum, hvort heldur til hægri eða vinstri. Hann hafnar kapitalisma sem kommúnisma, og ber velferð einstaklingsins fyrir brjósti, án tillits til þess, hvort leiðirnar að því marki flokkast til hægri eða vinstri.¹⁰⁸

Sé fortíð flokksins höfð sem leiðarljós er skiljanlegt að Sjálfstæðisflokkurinn færðist ekki til hægri heldur miklu fremur inn að miðju íslenskra stjórnamála. Eindregin hægri hugmyndafræði hefði reynst flokknum skeinuhætt, jafnt inn á við sem út á við. Flokkurinn er t.d. bæði þéttbýlis- og dreifbýlisflokkur. Utan suðvesturhornsins voru uppi vægast sagt litlar kröfur um minnkandi opinber afskipti. Þvert á móti var það landsbyggðinni mikið umkvörtunarefni að ekki væri rekin markviss byggðastefna, og krafist var aukins frumkvæðis af ríkisins hálfu við að halda byggð í landinu. Eindregin hægri stefna hefði

¹⁰⁷ Styrmir Gunnarsson (1971).

¹⁰⁸ Ellert B. Schram, formaður Sambands ungra sjálfstæðismanna, *Stefnir* 22 (2, 1971), bls. 15.

óhjákvæmilega komið af stað miklum átökum innan flokksins, annars vegar milli fólks úr þéttbýli og hins vegar fólks úr dreifbýli, svo dæmi sé tekið. Meðal kjósenda virtist líka vera lítill hljómgrunnur fyrir stefnu lengra til hægri. Slík stefna hefði eflaust þýtt fylgistap, a.m.k. meðan verið væri að vinna henni fylgi.

Lausnin sem fundin var eftir miklar umræður var einföld, snjöll og vel framkvæmanleg: opin prófkjör.

Opin prófkjör undirstrikuðu sérstöðu Sjálfstæðisflokksins og var henni haldið mjög á lofti í bæjarstjórnarkosningunum 1970 og í þingkosningunum 1971. Talsmenn flokksins og málgögn hans Morgunblaðið og Vísir sögðu að Sjálfstæðisflokkurinn treysti „fólkinu“ til að velja frambjóðendur flokksins. Þar ríkti lýðræði en ekki flokksræði. Með þessum hætti var höfðað til sérstakrar hefðar í hugmyndaheimi Íslendinga sem gerir ráð fyrir beinu og milliliðalaus sambandi fólksins, þjóðarinnar, og forystumanna í stjórnámálum. Stjórnámálaflokkar eiga að vera lausleg bandalög fremur en agaðar heildir, ef þeir eru þá ekki óþarfir með öllu. „Kerfisflokkurinn“, sem veitt hafði ríkisstjórnnum forstöðu frá 1959 og stjórnað höfuðborginni frá 1929, fékk á sig ímynd andófsins, uppreisnarinnar, með prófkjörunum.

Sjálfstæðisflokkurinn var á árunum 1967-71 a.m.k. næmur fyrir hræringum meðal kjósenda. Viðbrögð flokksins voru nokkuð markviss. Meðal annars notaði flokkurinn aðstöðu sína sem stjórnarflokkur til að fá þingmenn til að láta af þingmennsku og fara í önnur opinber embætti og skapa þannig rými fyrir nýja frambjóðendur. Stofnanir flokksins þjónuðu sem vettvangur umræðu um stöðu flokksins og hvernig bæri að bregðast við og landsfundurinn 1969 gerði ýmsar samþykktir sem greiddu fyrir úrbótum í flokknum. Prófkjör Sjálfstæðisflokksins sýna samt að flokkurinn var í starfsháttum sínum kjarna flokkur en ekki fjöldaflokkur. Í fjöldaflokki er t.d. gerður skýr greinarmunur á flokksfólki og fólki utan flokksins. Flokksfólk greiðir árgjöld til flokksins, tekur þátt í stefnumótun, aðhyllist ákveðna hugmyndafræði og gerir þá kröfu til forystunnar að hún starfi samkvæmt henni. Flokksfólk af þessu tagi virðist ekki hafa verið margt eða áhrifamikið í Sjálfstæðisflokknum. Forystumennirnir réðu ferðinni og einnig þeir sem gerðu tilkall til forystu. Aðgerðir flokksins og flokksstarf mótuðust af kosningaundirbúningi. Markmiðin voru fyrst og fremst þau að ná árangri í kosningum. Opin prófkjör, svo ekki sé minnst á heimsendingu atkvæðaseðla í prófkjöri til allra hugsanlegra

stuðningsmanna, stríða gegn grundvallarforsendu fjöldaflokks. Þau taka frá flokksfólki vald til að ákvarða framboð flokksins og gefa utanflokksfólki réttindi til jafns við flokksfólk.

Forystumenn flokksins höfðu mikið svigrúm til ákvarðana. „Skjólstæðingar“ þeirra innan flokksins gerðu ekki kröfu til þátttöku í stefnumótun heldur um áframhaldandi fyrirgreiðslu. Góður árangur í borgarstjórnarkosningunum í Reykjavík og ríkisstjórnarþátttaka voru því sameiginleg markmið forystumanna sem skjólstæðinga.

Miðað við þessi markmið mátti Sjálfstæðisflokkurinn vel við una. Flokkurinn hélt meirihlutanum í Reykjavík 1970 og tapaði litlu fylgi í þingkosningunum 1971 meðan Alþýðuflokkurinn beið afhroð. Sjálfstæðisflokkurinn var áfram langstærsti flokkur landsins með 22 þingmenn. Engir tveir flokkar gátu myndað ríkisstjórn án Sjálfstæðisflokksins. Ný ríkisstjórn þriggja flokka, Framsóknarflokks, Alþýðubandalags og Samtaka frjálslyndra og vinstri manna var mynduð eftir kosningarnar 1971. Í þingkosningunum 1974 vann Sjálfstæðisflokkurinn stórsigur og myndaði ríkisstjórn með Framsóknarflokki undir forsæti Sjálfstæðisflokksins. Sama ár hlaut flokkurinn tíu af 15 borgarfulltrúum í borgarstjórnarkosningum í Reykjavík.

Framsóknarflokkurinn starfaði einnig fremur markvisst á tímabilinu 1967-71. Þar var reynt að flétta saman einkennum kjarnaflökks og skipulagi fjöldaflokks þannig að kostir beggja mættu njóta sín en sneitt yrði hjá göllunum. Þetta tókst í nokkur ár.

Kjarnaflokkur getur brugðist við nýjum kringumstæðum með skjótum hætti. Forysta slíks flokks hefur mikið svigrúm og getur tekið ákvarðanir á skömmum tíma. Fjöldaflokkur er gjarnan heldur svifa-seinn. Þar þarf að ræða stefnubreytingu í hinum ýmsu stofnunum og flokksfólk heldur gjarnan fast í hugmyndafræði flokksins og telur hlutverk hans vera það að vinna hugmyndum fylgi og framgang fremur en að flokkurinn eigi að elta tíðarandann. Fjöldaflokkur er þunglamalegur. Hann hefur hins vegar meiri möguleika til að orka á samfélagið og ríkisvald heldur en kjarnaflokkur þegar til lengdar lætur. Í kosningabaráttu nýtur fjöldaflokkur starfskrafta flokksfólks sem talar máli hans meðal almennings og reynir að afla flokknum atkvæða meðal ættingja, vina og kunningja. Kjarnaflokkur verður aftur á móti að takmarka starfsemi sína og treystir á aðlögun að umhverfinu fremur en hlutverk gerandans. Fjöldaflokka hefur stundum beðið það hlutskipti að einangrast í fílabEinsturni hugmyndafræðilegs hreinleika,

þar sem flokksfólk hefur fremur kosið fylgistað en grundvallar-breytingar á hugmyndafræði flokksins. Slíkt er þó ekki óhjákvæmilegt hlutskipti fjöldaflokka.

Framsóknarflokkurinn reyndi í senn að vera í takt við nýja tíma þar sem gagnrýni á „flokksræði“ var áberandi, og að efla flokksstarfið og skerpa hugmyndafræðilega sérstöðu flokksins. Framsóknarflokkurinn varð í senn meiri kjarnaflokkur og meiri fjöldaflokkur:

„Skoðanakannanir“ flokksins fyrir sveitarstjórnarkosningarnar 1970 og þingkosningarnar 1971 gáfu fólki utan flokksins rétt til þátttöku í ákvörðunum um framboðslista flokksins. Að formi til höfðu flokksstofnanir endanlegt vald, en í reynd er „skoðanakönnun“ þar sem úrslit eru birt sama eðlis og opin prófkjör. Úrslitin eru látin gilda, flokksstofnanir glata valdi sínu til að ákvarða framboðslista. Framsóknarflokkurinn gerði að auki yfirleitt ekki skýran greinarmun á flokksfólki og stuðningsfólki; árgjald var t.d. ekki skilyrði fyrir þátttöku í flokksstarfi.¹⁰⁹ Flokkurinn bar sem sagt skýr einkenni kjarnaflokks, sem urðu enn greinilegri með tilkomu skoðanakannana um framboðslista. En ýmislegt annað í þróun Framsóknarflokksins 1967-71 var hins vegar af ættkvísl fjöldaflokka. Flokksstarfið eflist, einkum starf félaga ungra framsóknarmanna, og fleiri komu til starfa í félögum flokksins. Starfsemi félaganna varð víðtækara og skipulag þeirra markvissara. Fræðslustarfsemi var aukin og m.a. komið á flokksskóla framsóknarmanna. Jafnframt var skerpt á hugmyndafræði flokksins og hann markaði sér stöðu sem forystuflokkur vinstri aflanna í landinu. Flokkurinn var skilgreindur sem eindreginn andstæðingur Sjálfstæðisflokksins.

Um skeið fóru meiri kjarnaflokkseinkenni og starfshættir fjöldaflokks ágætlega saman. Flokknum gekk vel í kosningum og varð t.d. næststærsti flokkurinn í Reykjavík í borgarstjórnarkosningunum 1970 og hélt afgerandi velli sem næststærsti flokkur landsins og stærsti stjórnarandstöðuflokkurinn í þingkosningunum 1971. Eftir kosningarnar var mynduð vinstristjórn þar sem framsóknarmenn skipuðu lykilembætti, embætti forsætisráðherra, utanríkisráðherra og fjármálaráðherra. Tólf ára eyðimerkurgöngu flokksins í stjórnarandstöðu var lokið og nýtt tímabil stjórnarsetu hafið.

¹⁰⁹ Sbr. Gunnar Helgi Kristinsson (1993).

Sambúð kjarnaflökkseinkenna og starfshátta fjöldaflokks stóð hins vegar skamma hríð. Í stjórnarandstöðu var mögulegt að sætta markmið kjarnaflökksins um sveigjanleika annars vegar og hins vegar markmið fjöldaflokks um hugmyndafræðilega sérstöðu og vald virks flokksfólks. Til lengdar reyndist Framsóknarflokknum þetta ókleift. Meirihluti flokksins kaus leið kjarnaflökksins með formanninn, Ólaf Jóhannesson forsætisráðherra, í broddi fylkingar. Minnihlutinn, þ.á m. helsta forystufólk ungra framsóknarmanna, lagði meiri áherslu á hugmyndafræðileg markmið. Framsóknarflokkurinn reyndist fær um að bregðast við nýjum aðstæðum með markvissum hætti, líkt og Sjálfstæðisflokkurinn. Hjá báðum flokkum reyndust lausnirnar hins vegar duga betur sem skammtímalausnir en lausnir til lengri tíma. Upp komu ný vandamál og flokkunum tókst ekki að verða á ný tengiliðir samfélags og ríkisvalds.

Alþýðuflokkurinn hafði nokkra sérstöðu á árunum 1967-71. Staða flokksins virtist sterkari en oft áður; hann hafði verið í ríkisstjórn samfelld frá árinu 1956, fyrst í vinstristjórn og frá 1959 í viðreisnarstjórninni. Alþýðuflokkurinn gegndi lykilhlutverki við stjórnarmyndanir, gat myndað meirihluta jafnt til hægri sem vinstri. Samheldni var meiri innan flokksins en nokkru sinni í sögu hans. Á sama tíma var helsti keppinautur hans, Alþýðubandalagið, að klopna og fyrrum formaður Alþýðuflokksins, sem gengið hafði til samstarfs við Sósíalístaflokkinn og stofnað Alþýðubandalagið, var að yfirgefa þann flokk. Síðast en ekki síst bætti Alþýðuflokkurinn einn flokka við sig fylgi og einu þingsæti í þingkosningunum 1967.

En skjótt skipast veður í lofti í stjórnmálum. Alþýðuflokkurinn beið mikinn ósigur í þingkosningunum 1971. Flokkurinn höfðaði lítt til nýrra kjósenda og tapaði einnig fyrri kjósendum, mest til hins nýja stjórnmálaflokks, Samtaka frjálslyndra og vinstri manna. Klofningur Alþýðubandalagsins skaðaði Alþýðuflokkinn meira en Alþýðubandalagið, sem hélt velli 1971. Ósigur Alþýðuflokksins á sér nokkrar skýringar sem hér skulu raktar.

Þegar skilið var á milli Alþýðusambands Íslands og Alþýðuflokksins 1940-42 varð skipulag flokksins veikara en áður.¹¹⁰ Verkalýðsfélög höfðu allt frá stofnun flokksins 1916 verið grunneiningar flokksins en ekki flokksfélög. Innviðir Alþýðuflokksins veiktust enn frekar á

¹¹⁰ Sbr. Gunnar Helgi Kristinsson (1993).

viðreisnarárunum og áhrif flokksins í verkalýðsfélögum fóru þverrandi. Jafnframt treysti flokkurinn enn meir á ítök sín í ríkisgeiranum.¹¹¹ Fjöldaflokkseinkennin urðu veikari en kjarnaflokkseinkennin sterkari; Alþýðuflokkurinn varð fyrst og fremst flokkur höfðingja og skjólstæðinga þar sem forystumenn (höfðingjarnir) beittu völdum sínum yfir opinberum stofnunum til að veita fyrirgreiðslu. Á sama tíma uxu útgjöld til velferðarmála og opinberum starfsmönnum fjölgaði. Alþýðuflokksforystan gat þar af leiðandi ráðið skjólstæðinga til starfa hjá hinu opinbera án þess að víkja til hliðar þeim sem fyrir voru. Kakan einfaldlega stækkaði.

Í Alþýðuflokknum var hins vegar mikil hættu á að forystumenn einangruðust. Flokknum vegnaði betur en fyrr að ýmsu leyti, en áhrif flokksins í bæjarstjórnnum og verkalýðsfélögum fóru þverrandi og þaðan komu síður skilaboð um vaxandi ólgu í þjóðfélaginu. Sömu sögu er að segja af atvinnulífínu, þar sem ítök alþýðuflokksmanna voru lítil. Lítil opinber umræða fór fram innan flokksins um stöðuna og forysta flokksins var lítt gagnrýnd. Viðbrögð Alþýðuflokksins við nýjum kringumstæðum voru sömuleiðis lítil sem engin. Gagnrýnin í þjóðfélaginu á „flokksræðið“ og „kerfið“ haggði Alþýðuflokknum ekki merkjanlega.

Nú voru Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur fyrirgreiðsluflokkar, rétt eins og Alþýðuflokkurinn, og því er rétt að spyrja hvers vegna þeir tóku við sér en ekki Alþýðuflokkurinn.

Að minni hyggju var umtalsverður og þýðingarmikill munur á Sjálfstæðisflokki og Framsóknarflokki annars vegar og Alþýðuflokknum hins vegar. Sjálfstæðisflokkurinn og Framsókn áttu miklu sterkari rætur í þjóðfélaginu en Alþýðuflokkurinn, tengsl þeirra við samfélagið voru virk og hræringar í þjóðfélaginu áttu því greiðari leið að flokksforystunni, m.a. í gegnum þingflokkinn, heldur en raunin var í Alþýðuflokknum, en í þingflokki hans sátu eingöngu opinberir starfsmenn.¹¹² Framsóknarflokkurinn hafði verið mjög lengi í stjórnarandstöðu og gat ekki treyst á aðgang að ríkisvaldinu í starfi og skipulagi flokksins. Enn fremur skipti miklu máli, að Sjálfstæðisflokkur og Framsókn urðu fyrir áföllum í kosningunum 1967. Sjálfstæðisflokkurinn tapaði fylgi og Framsóknarflokknum mistókst öðru sinni að fella viðreisnarstjórnina. Flokksstofnanir beggja flokka voru mjög

¹¹¹ Sbr. Svanur Kristjánsson (1989).

¹¹² Sbr. Svanur Kristjánsson (1989).

virkar og mikil umræða fór fram innan flokkanna og í málögnum þeirra. Mjög áberandi var t.d. blómlegt starf ungs fólks í flokkunum báðum, hvort sem litið er til einstakra félaga eða heildarsamtakanna.

Samkvæmt flokkslögum var Alþýðuflokkurinn meiri fjöldaflokkur en Framsóknarflokkur og miklu meiri en Sjálfstæðisflokkurinn. Þannig voru í lögum Alþýðuflokksins mjög víðtæk ákvæði um réttindi og skyldur flokksfélaga. Þáttur virkra flokksfélaga í flokksstarfinu hefði því átt að vera fyrirferðarmeiri í Alþýðuflokknum en bæði Sjálfstæðisflokki og Framsókn. Reyndin var hins vegar önnur, eins og fram hefur komið. Í engum þessara flokka var virkni flokksmanna eins mikil og almennt má búast við í fjöldaflokkum en í Alþýðuflokknum virðist frumkvæði og þátttaka flokksmanna hafa verið einna minnst. Þessir starfshættir í Alþýðuflokknum áttu stóran þátt í slægum undirbúningi flokksins fyrir kosningarnar 1971 og þróun flokksins síðustu tvo áratugi.

Staða Alþýðubandalagsins á árunum 1967-71 var þversagnakennd. Flokkurinn var í stjórnarandstöðu á erfiðleikatímum í efnahagslífinu. Tíðarandinn, einkum meðal ungs fólks, var flokknum hagstæðari en verið hafði um langa hríð. Alþýðubandalagið gagnrýndi ríkjandi kerfi og boðaði róttækar breytingar. Að þessu leyti féll málflutningur flokksins vel að kröfum „68-kynslóðarinnar“, sem var að komast á kosningaaldur. Stríðsrekstur Bandaríkjamanna í Víetnam gaf t.d. kröfu Alþýðubandalagsins um brottför bandaríska hersins í Keflavík byr undir báða vængi. En á sama tíma átti Alþýðubandalagið við mikla innri erfiðleika að glíma, innanflokksátök og síðan klofning. Skipulag flokksins hafði hvílt á samvinnu Sósíalístaflokks og hannibalista, en um leið og samstarf þeirra rofnaði hékk skipulag flokksins í lausu lofti. Söguleg tengsl Sósíalístaflokksins og ýmissa forystumanna Alþýðubandalagsins við austantjaldsríki voru Alþýðubandalaginu einnig fjötur um fót, ekki síst eftir innrás Varsjárbandalagsríkjanna í Tékkóslóvakíu í ágúst 1968. Margir vinstrisinnar menntamenn voru harðir gagnrýnendur Sovétskipulagsins og töldu nauðsynlegt að Alþýðubandalagið gerði upp við hugmyndafræðilega arfleifð Sovét-einræðisins. Gagnrýni á „kerfið“ beindist einnig að flokksræðinu til vinstri, hugmyndum Leníns þar sem gert var ráð fyrir óskoruðu forræði Kommúnístaflokks á öllum sviðum þjóðlífsins. Róttækir menntamenn áttu þess vegna mikla samleið með Hannibal og SFV og voru sammála gagnrýni Hannibals á forystu Sósíalístaflokksins, vildu

t.d. líkt og hann að verkalýðsfélögin yrðu „óháð“ stjórn mála flokkum. Samvinna tókst með hannibalistum og ýmsum menntamönnum í I-listaframboðinu 1967 og var sú samvinna innsiglið með því að Hannibal skipaði 1. sæti listans og Vésteinn Ólason, stud. mag., 2. sætið. Þetta bandalag menntamanna og hannibalista reyndist ekki varanlegt, og það reyndist Alþýðubandalaginu happadrjúgt á árunum 1967-71. Alþýðubandalagið virkjaði að vísu ekki nýja strauma í starfi flokksins, en menntamennirnir studdu margir Alþýðubandalagið og gengu ekki til liðs við aðra stjórn mála flokka sem kepptu við Alþýðubandalagið um áhrif og fylgi. Endurnýjun meðal virkra flokksmanna Alþýðubandalagsins var mjög lítil og hugmyndafræði flokksins var ómótuð. Alþýðubandalaginu var t.d. ekki sett stefnuskrá fyrr en á landsfundi 1974. En þrátt fyrir allt tókst flokknum að standa af sér brotthvarf hannibalista og nýja samkeppni um atkvæði frá SFV og sömuleiðis frá Sósíalístaflokknum í Reykjavík, en meirihluti flokksfélagsins í Reykjavík sætti sig ekki við þá ákvörðun að Sósíalístaflokkurinn skyldi lagður niður og Alþýðubandalagið stofnað sem sérstakur stjórn mála flokkur (Sósíalístafélag Reykjavíkur bauð fram í borgarstjórnarkosningum í Reykjavík 1970 og hlaut 456 atkvæði, eða 1,0%).

Stefnumótun Alþýðubandalagsins og viðbrögð flokksins við aukinni samkeppni um hylli kjósenda voru ekki afrakstur af ítarlegum umræðum innan flokksins þar sem fjöldi virkra flokksmanna hafði lagt orð í belg. Forystumenn Alþýðubandalagsins, einkum þeir Lúðvík Jósepsson og Magnús Kjartansson, höfðu mikið svigrúm til að ákvarða og túlka baráttumál flokksins fyrir kosningarnar 1971. Tvennt var gert til að styrkja Alþýðubandalagið í þeim kosningum. Fengnir voru nýir frambjóðendur og nýjar málefnaáherslur lagðar. Alþýðubandalagið lagði mikla áherslu á baráttu kvenna, sem fengið hafði byr undir báða vængi með stofnun sérstaks hóps ungra kvenna innan Kvenréttindafélags Íslands 1968, er kölluðu sig Úur, og með stofnun Rauðsokkahreyfingarinnar 1970.¹¹³ Nýr frambjóðandi í Reykjavík, Svava Jakobsdóttir, var mjög áberandi í kosningabaráttunni. Umhverfismál voru einnig fyrirferðarmikil í kosningaumræðu flokksins. Flokkurinn tók undir mótmæli Þingeyinga gegn Laxárvirkjun, og efsta sæti lista flokksins í Norðurlandskjördæmi eystra skipaði Stefán

¹¹³ Greiningu á nýju kvannahreyfingunni á Íslandi má finna í Auður Styrkárssdóttir, (1986).

Jónsson, fréttamaður og eindreginn talsmaður umhverfissjónarmiða. Kröfunni um brotthvarf bandaríska hersins var mjög haldið á lofti og flokkurinn hét því að gera samþykkt þeirrar kröfu að skilyrði fyrir stjórnarþátttöku flokksins eftir kosningar. Alþýðubandalagið tengdist með þessum hætti þeim hræringum sem kenndar eru við ártalið '68 og sterkastar voru meðal yngstu kjósendanna, svo og hræringum meðal kvenna. Jafnframt þessu hélt Alþýðubandalagið uppi harðri gagnrýni á ríkisstjórnarflokkana og hvatti til myndunar vinstri stjórna. Höfuðmál flokksins, einkum á landsbyggðinni, var síðan útfærsla landhelginnar og uppbygging sjávarútvegsins.

Baráttumál kvenna, 68-málflutningur, bætt kjör launafólks, útfærsla landhelginnar, smíði nýrra togara. Þessi blanda virkaði vel og Alþýðubandalaginu tókst að halda í horfinu í kosningunum 1971, þrátt fyrir klofning flokksins og samkeppni frá SFV. Alþýðubandalagið tók þátt í myndun nýrrar ríkisstjórnar eftir kosningarnar, í fyrsta sinn frá 1956.

Viðbrögð Alþýðubandalagsins voru mjög markviss, en jafnframt takmörkuð. Flokkurinn hélt sig að sumu leyti við skipulag fjöldaflokks. Hann veitti t.d. ekki fólki utan flokksins rétt til að ákvarða frambjóðendur, eins og Sjálfstæðisflokkur og Framsókn gerðu. Alþýðubandalagið var eindregið mótfallið prófkjörum. Það var ekki laust við fyrirgreiðslupólitík, ekki fremur en forveri þess, Sósíalistaflokkurinn, hafði verið.¹¹⁴ Fyrirgreiðsla setti hins vegar miklu minna mark á starfshætti Alþýðubandalagsins en hinna flokkanna, ekki síst hins verkalýðsflokksins, Alþýðuflokksins. Þarna hjálpuðu til bæði uppruni Alþýðubandalagsins og aðstöðumunur verkalýðsflokkanna. Alþýðubandalagið átti rætur sínar í utangarðsflokki, Sósíalistaflokknum, sem treysti miklu meira á „sannfæringarpólitík“ en aðrir flokkar. Alþýðubandalagið hafði einnig fá tækifæri fram til síðustu tveggja áratuga að stunda fyrirgreiðslustjórnarmál í krafti ríkisstjórnarsetu, því að á tímabilinu 1956-1971 var flokkurinn aðeins í tvö ár í ríkisstjórn, eða frá 1956 til 1958. Starfshættir Alþýðubandalagsins voru engu að síður mótaðir af starfsháttum kjarnaflokks fremur en fjöldaflokks. Forysta flokksins hafði frumkvæði að allri stefnumótun í flokknum og stýrði málflutningi málgagnsins, Þjóðviljans. Forystan horfði fyrst og fremst til næstu kosninga og reyndi að mæta áföllunum með þeim ráðum sem forystunni voru tiltæk, þ.e. nýjum frambjóðendum, nýjum áherslum í

¹¹⁴ Sbr. Gunnar Helgi Kristinsson (1993).

kosningaáróðri ásamt hefðbundnum baráttumálum flokksins. Alþýðubandalagið varð þannig opnara fyrir straumum samtíðarinnar, forystan skynjaði að breytinga var þörf. En innviðir flokksins voru veikir. Þeir dugðu vel til andófs og kosningaundirbúnings en lítt til endurnýjunar á starfsháttum eða til markvissrar stefnumótunar. Þrátt fyrir talsverða sérstöðu átti Alþýðubandalagið því engu að síður margt sameiginlegt með öðrum íslenskum stjórnmálaflokkum.

III.3. Flokkar, ríkisvald og samfélag 1971-1991

Í fyrirgreiðslukerfinu ríkti talsvert samræmi milli samskipta pólitískrar forystu og kjósenda annars vegar og stöðu flokkanna í þjóðfélaginu hins vegar. Á báðum sviðum ríkti sterk pólitísk forræðishyggja: Höfðingjarnir voru ábyrgir fyrir velferð skjólstæðinganna, sem gerðu kröfur um fyrirgreiðslu. Í krafti valds síns yfir samfélagi og ríkisvaldi gátu forystumenn flokkanna veitt víðtæka fyrirgreiðslu.

Fyrirgreiðslukerfið komst í alvarlega kreppu á sjöunda áratugnum. Kreppan stafaði ekki af breytingum á samskiptum pólitískrar forystu og almennings heldur breyttust hagkerfi og samfélag. Kerfið reyndist betur fallið til að dreifa efnahagslegum verðmætum en að skapa skilyrði fyrir hagkvæmt efnahagslíf í landinu.

Viðreisnarstjórnin reyndi að fást við stjórnunarvandamál fyrirgreiðslukerfisins með breytingum á hagstjórnaraðferðum. Það raskaði hins vegar fyrra samræmi, og annað skapaðist ekki. Viðreisnarflokkarnir héldu áfram stjórnunarháttum fyrirgreiðslu og forsjárhyggju á mörgum sviðum. Hagstjórnin breyttist, en reglurnar voru keimlíkar hvort heldur lítið var til samskipta stjórnmálamanna við kjósendur eða tengsla flokkanna við ríkisvald og samfélag. Viðreisnarstjórnin hvarf reyndar mjög fljótlega frá „frjálslyndri“ hagstjórnarstefnu og tók upp stjórnunarhætti samráðs við verkalýðsfélög og atvinnurekendur. Viðreisnarstjórnin gerði með því tilraun til að formbinda forsjárhyggjukerfi, deila völdum með atvinnurekendum og verkalýðsforystu en viðhalda jafnframt lykilhlutverki stjórnmálamanna í þjóðfélaginu.

Núverandi kreppa íslenska valdakerfisins, sem fyrst birtist á árunum 1966-71, er víðtækari og djúpstæðari en nokkur slík kreppa sem hið íslenska lýðveldi hefur upplifað. Fyrri samskiptareglur eru dregnar í efa, njóta ekki lengur lögmætis, en nýjar samskiptareglur, sem allir

sætta sig við, hafa ekki mótast. Fyrri tengslum stjórnmálaflokka og ríkisvalds við samfélag og hagkerfi hefur sömuleiðis verið hafnað án þess að samkomulag hafi tekist um nýtt fyrirkomulag. Samskipti pólitískrar forystu og kjósenda einkennast af óvissu um grundvallarreglur og stjórnunarhættir eru einnig í óvissu. Gamla fyrirkomulagið lifir enn, en það hefur fyrir löngu glatað fyrri myndugleik. Fyrirgreiðslukerfið er of veikt til að lifa góðu lífi, en á of sterkar rætur í þjóðlífinu til að geta dáðið með sæmd.

Í hverju er kreppa íslenskra stjórnmála fólgin? Við skulum fyrst skoða þrjú svið, þar sem hin pólitíska kreppa birtist með skýrum hætti daglega.

1) Hugmyndir, viðhorf. Hér birtist kreppan bæði í formi ósamkomulags um meginatriði stjórnmála og vanþróaðra hugmynda um stjórnmál. Þannig er ekkert samkomulag um hvert skuli vera hlutverk ríkisvaldsins, hvað sé eðlilegt og rétt að ríkisvaldið geri eða geri ekki. Sömuleiðis er verkaskiptingin milli löggjafarvalds, dómvalds og framkvæmdavalds óskýr. Hefðbundnar vestrænar hugmyndir um þrískiptingu valdsins hafa til skamms tíma ekki verið í hávegum hafðar hér á landi. Árið 1989 voru t.d. fyrst sett hér lög um aðskilnað dómvalds og umboðsvalds (framkvæmdavalds) í héraði. Lögin tóku gildi 1. júlí 1992 og var þar um að ræða „umfangsmestu breytingar sem gerðar hafa verið á dómstólaskipan og réttarfari á Íslandi frá því á fyrri hluta 18. aldar“.¹¹⁵ Ósamkomulag í þjóðfélaginu um meginatriði er hins vegar ekki aðalvandamálið, heldur hitt að í stjórnmálum okkar eru engin tengsl milli skipulags og hugmynda. Mismunandi hugmyndir um hlutverk ríkisvaldsins koma fram í málflutningi einstaklinga á opinberum vettvangi en ekki er gerlegt að greina grundvallarágreiðing milli stjórnmálaflokka varðandi hlutverk ríkisvaldsins. Átakalínur liggja þarna innan flokkanna, ekki síst um byggðastefnu, en ekki milli þeirra. Kjósendur eiga þess þar af leiðandi ekki kost að velja í kosningum milli skipulagðra fylkinga, stjórnmálaflokka, sem aðhyllast andstæðar hugmyndir.

Vanþróaðar hugmyndir Íslendinga um stjórnmál koma glögglega í ljós í hugmyndum þeirra um lýðræði. Á Íslandi hefur aldrei farið fram skipuleg umræða um tengsl stjórnmálaflokka og lýðræðis. Eru stjórn-

¹¹⁵ Davíð Þór Björgvinsson (1992).

málaflokkar nauðsynlegir til að lýðræði geti dafnað, eða eru stjórn-
málaflokkar andstæðir lýðræði? Útiloka öflugir stjórn­málaflokkar lýð-
ræði?

Íslendingar eru ekki eina vestræna þjóðin sem hræðist pólitískt vald
jafnframt því að telja slíkt vald nauðsynlegt til að ná fram sameigin-
legum markmiðum þjóðfélagsins. Þvert á móti eru slík viðhorf eitt af
einkennum vestrænnar menningar. Íslendingar hafa hins vegar, eftir
því sem ég best veit, einir Vesturlandabúa aldrei rætt forsendur
lýðræðis með skipulegum hætti og hlutverk stjórn­málaflokka (við
höfum fremur rætt um „fullveldi“, „sjálfstæði“ og „þjóðfrelsi“. Þessi
hugtök voru mikilvæg í hugum Íslendinga á tímum sjálfstæðisbar-
áttunnar. „Frelsi“ merkti þá fyrst og síðast „þjóðfrelsi“, frelsi sér-
hverrar þjóðar til að ráða málum sínum án íhlutunar annarra. Hins
vegar hefur lítt verið rætt um hugsanlegar andstæður einstaklings-
frelsis og ríkisvalds í anda klassískrar frjálshyggju).¹¹⁶

Ein meginskýringin á því af hverju raunverulegir fjölda­flokkar hafa
ekki orðið til á Íslandi er einmitt sú, að slíkir flokkar hafa hvorki verið
taldir nauðsynlegir né æskilegir fyrir lýðræðislegt stjórnarfar í landinu.

2) Stefnumótun. Í landinu eru engin samtök sem í umboði almenn-
ings móta langtímastefnu í málefnum þjóðfélagsins. Annars staðar á
Vesturlöndum gegna stjórn­málaflokkar yfirleitt þessu hlutverki,
annaðhvort beint eða óbeint. Flokkarnir móta stefnu til lengri tíma
með umfjöllun í stofnunum flokksins eða forystumenn flokksins hafa
frumkvæði að slíkri stefnumótun, kalla til forsvarsmenn hagsmuna-
samtaka og sérfræðinga á ýmsum sviðum.

Í heild hefur íslenska stjórnkerfið og íslenskir stjórn­málaflokkar
fyrst og fremst sýnt góða hæfni til eftirlíkinga, en ekki til nýsköpunar.
Íslendingar flytja inn þekkingu og stefnumótun annarra þjóða, einkum
Norðurlandanna, á ýmsum sviðum. Heilbrigðismál, skólamál, trygg-
ingar og félagsleg þjónusta eru að mestu skipulögð samkvæmt erlend-
um fyrirmyndum, einkum norrænum. Í þessum málaflokkum læra
Íslendingar gjarnan til verka erlendis og laga þekkingu sína að
íslenskum aðstæðum. Íslenskir stjórn­málaflokkar hafa sömuleiðis
gjarnan mótað stefnu sína í slíkum málum með hliðsjón af erlendum
fyrirmyndum.

¹¹⁶ Sbr. Guðmundur Hálfðanarson (1989), bls. 4-11. Sjá einnig umfjöllun Guð-
mundar (1993).

Þegar á heildina er litið verður ekki annað sagt, en að Íslendingum takist yfirleitt vel upp með að flytja til landsins þekkingu og tækni erlendis frá og séu afar fljótir að tileinka sér nýjungar og tækniframfarir, allt frá vélbátum í upphafi aldarinnar til tölvutækni síðustu ára.¹¹⁷ Allt önnur mynd blasir hins vegar við þegar litið er til þeirra sviða þjóðfélagsins þar sem slíkum innflutningi verður ekki við komið og þar sem reynir á getu stjórnmalaflokka og stjórnkerfisins í heild til nýsköpunar, þ.e.a.s. að móta stefnu í málefnum þjóðfélagsins en ekki eingöngu að fá stefnur að láni. Þar blasa við endalaus mistök og sóun: Krafla, fiskeldi, loðdýrarækt, sjávarútvegur, landbúnaður, flugstöðin í Keflavík, ráðhús í Reykjavík, veitingahús í Öskjuhlíð, Blönduvirkjun, byggðastefna og húsnæðisstefna.

Listinn gæti verið enn lengri, og að sama skapi dapurlegri. Íslendingar standa nú frammi fyrir afdrifaríkum mistökum í stjórn landsins, mistökum sem kostað hafa gífurlega fjármuni.¹¹⁸ Efnahagsvandi þjóðarinnar og fjárlagahalli er að mestu heimatilbúinn því síðustu tvo áratugi voru allar ytri aðstæður okkar afar hagstæðar; afli jókst með útfærslu landhelginnar, fyrst í 50 mílur 1972 og síðan í 200 mílur 1975. Verðlag á íslenskum fiski hefur yfirleitt verið hátt og eftirspurnin mikil á erlendum mörkuðum.

3) Stefnuframkvæmd. Erfiðleikar við að hrinda markaðri stjórnarstefnu í framkvæmd er að hluta til afleiðing af hugmyndakreppu og að hluta til kreppu í stefnumótun. Þannig veldur erfiðleikum við fram-

¹¹⁷ Sbr. *Iðnbylting á Íslandi. Umsköpun atvinnulífs um 1880 til 1940* (Reykjavík: Sagnfræðistofnun, 1987).

¹¹⁸ Engin heildarúttekt er til á offjárfestingum á Íslandi, en benda má á nokkur rit og greinar. Magnús Gunnarsson telur þær vera 40-50 milljarða á undanförunum tíu til tólf árum (*DV*, 9. mars 1993). Guðmundur Gunnarsson álitur offjárfestingar vera tæplega 100 milljarða króna á síðustu tveimur áratugum (*Morgunblaðið* 1. nóvember 1991). Þarna er um háar tölur að ræða hvernig svo sem reiknað er, og heildarskuldir þjóðarbúsins erlendis námu 175 milljörðum um áramótin 1991-1992. Upplýsingar um offjárfestingu í sjávarútvegi er að finna í: *Skýrsla til sjávarútvegsráðherra. Drög*. Samin af nefnd um mótun sjávarútvegsstefnu (Reykjavík, 2. apríl 1993.). Halldór Halldórsson (1992) gerir grein fyrir „fiskeldisævintýrinu“. Ráðhús í Reykjavík, flugstöðvarbygging í Keflavík og veitingahús í Öskjuhlíð sem kostað er af Hitaveitu Reykjavíkur (!) eru síðan dæmi um opinberar byggingar sem fóru langt fram úr kostnaðaráætlunum. Þannig skýrði *Morgunblaðið* frá því 1. apríl 1992 að framreiknaður heildarkostnaður við ráðhúsið væri 3.030 milljónir krónar og stefndi í um 3.170 milljónir króna, sem er 35 prósent hærri upphæð en áætlun frá janúar 1989 gerði ráð fyrir. Upphafleg kostnaðaráætlun ráðhússins var 750 milljónir í september 1987, á verðlagi þess tíma en framreiknuð til vors 1992 um það bil helmingi hærri.

kvæmd stefnu að ekki skuli vera samkomulag, jafnvel innan sama stjórnmalaflokks, um verkswið ríkisvaldsins. Óljós mörk ríkisvalds og samfélags koma í veg fyrir að opinberir aðilar einbeiti sér að „sínu“ verkswiði en eftirláti öðrum verkefni þar fyrir utan. Vangeta flokkanna við stefnumótun torveldar markvissa stjórnarstefnu; flokkar setjast alls ekki í ríkisstjórn með vel undirbúna og útfærða stefnu, sem „einungis“ þarf að hrinda í framkvæmd. Flokkar þurfa einnig að semja um mál-efni nýrrar ríkisstjórnar, sem yfirleitt eru samsteypuríkisstjórnir, skipaðar fleirum en einum stjórnmalaflokki. Í sögu lýðveldisins hefur enginn flokkur haft meirihluta á Alþingi. Eins flokks ríkisstjórnir hafa verið sjaldgæfar og skammlífar minnihlutastjórnir, sem hafa orðið að semja við aðra flokka um framkvæmd mála (minnihlutastjórn Sjálfstæðisflokks 1949-50 og minnihlutastjórnir Alþýðuflokks 1958-59 og 1979-80).

Kreppan í stefnuframkvæmd er sem sagt tengd kreppu á öðrum sviðum stjórnmalanna, en hún stafar einnig af misvægi í þróun þjóðfélagsins. Íslenska hagkerfið hefur breyst mjög á síðustu þremur áratugum eða svo. Samkeppni setur t.d. meira mark á starfsemi fyrirtækja og atvinnulífið er orðið fjölbreyttara. Fyrirtæki líða undir lok og ný eru stofnuð, og fá fyrirtæki eru nú við lýði sem voru sterk fyrir 30 árum.¹¹⁹ Bankar og peningastofnanir eru miklum mun óháðari ríkisvaldinu nú en fyrr.¹²⁰ Svipaða sögu er að segja af þróun samfélagsins alls. Þar ríkir meiri fjölbreytni, valddreifing er meiri og fleiri en áður hafa stjórn á sínu starfssviði. Vald sérfræðinga og fræðinga af ýmsu tagi hefur aukist, félögum og samtökum hefur fjölgað mjög og fjölmíðlar hafa orðið sjálfstæðari.

Efnahagskerfi og samfélag hafa orðið sjálfstæðari og sérhæfing og þekking innan hvers sviðs hefur aukist. Erfiðara er fyrir utanaðkomandi aðila að afla þeirra upplýsinga og þeirrar yfirsýnar, sem nauðsynleg eru til að stýra efnahagslífi og samfélagi.

Á sama tíma hefur stjórnkerfið ekki aukið getu sína til stjórnunar í samræmi við erfiðari verkefni, meiri fjölbreytni í hagkerfi og samfélagi, og stjórnunargetan hefur jafnvel beinlínis minnkað frá því sem áður var. Innan hinnar opinberu stjórnsýslu hefur sérhæfni aukist og fagleg sjónarmið ráða þar nú meiru en áður. Skrifstofur stjórnarráðsins

¹¹⁹ Sbr. viðtal við Jónas Haralz í bók Örnólfs Árnasonar (1991).

¹²⁰ Gunnar Helgi Kristinsson, Halldór Jónsson og Hulda Þóra Sveinsdóttir (1992), einkum bls. 46-64.

hafa hins vegar minni möguleika á flestum sviðum til að afla nákvæmra upplýsinga um starfsemi opinberra stofnana, hvað þá heldur starf og verkefni aðila utan opinberra stofnana. Dregið hefur úr hæfni stjórnmalaflokka til stefnumótunar, ekki einungis miðað við þróun þjóðfélagsins síðustu 30 ár, heldur einnig ef miðað er við fyrri tíma innan flokkanna sjálfra. Hin sterku tengsl flokkanna við hagsmunasamtök áður fyrr veittu t.d. forystu flokkanna aðgang að „sérþekkingu“, annaðhvort með persónulegu sambandi pólitískra forystumanna við forystumenn hagsmunasamtaka, eða með því að sömu menn voru í forystu fyrir bæði stjórnmalaflokki og hagsmunasamtökum.

Almenn þátttaka í starfsemi flokkanna var einnig meiri áður fyrr. Flokkarnir bjuggu yfir allmikilli þekkingu á persónulegum högum fólks, þekktu lífsskilyrði einstaklinganna, skoðanir þeirra og hvernig þeir greiddu atkvæði á kjördag, hverjir voru skoðanamótandi í samfélaginu og hver gat haft áhrif á hvern. Slík þekking kom flokkunum vel í kosningum, en hún hjálpaði þeim einnig í stjórnaraðstöðu, hvort heldur sem var í sveitarstjórnnum eða ríkisstjórn. Stjórnmalamenn höfðu yfirsýn, gátu metið áhrif stjórnvaldsáðgerða og viðbrögð fólks við þeim. Flokkarnir voru einnig nátengdir meginátakasviðum og ágreiningsmálum í þjóðfélaginu. Samsvörun ríkti milli klofningsþátta í samfélagi og efnahagslífi, einkum milli atvinnurekenda, bænda og verkalýðs, og átaka milli stjórnmalaflokka. Félagsleg átök, t.d. innan verkalýðsfélaga, og efnahagsátök, einkum milli einkafyrirtækja og samvinnufélaga, gengu eftir sömu línunum og átök milli flokkanna. Pólitískir forystumenn höfðu þar af leiðandi talsverða þekkingu á starfsemi félagasamtaka og fyrirtækja.

Þessi samsvörun er ekki lengur til staðar. Pólitískir forystumenn eru ekki lengur í nánnum tengslum við starfsemi félaga eða fyrirtækja. Deilur í samfélaginu fylgja ekki flokkspólitískum farvegi og fátítt er t.d. að kosið sé í verkalýðsfélögum á grundvelli flokksátaka. Samkeppni milli fyrirtækja mótast ekki lengur fyrst og síðast af átökum samvinnufyrirtækja og einkaframtaks. Flokkarnir hafa glatað fyrri yfirsýn yfir þjóðfélagið og geta þeirra til stjórnunar hefur minnkað.

Kreppa hins pólitíska kerfis er sem sagt margþætt og spannar hugmyndir, veikburða stjórnmalaflokka og vanþróaða stjórnunarhætti. Hvert sviðanna hefur áhrif á hin. Vantrú á hefðbundna stjórnmalaflokka dregur úr aðdráttarafli þeirra og sömuleiðis þátttöku í starfi

flokkanna; flokkarnir veikjast því sem skipulögð samtök, sem síðan veldur því að hæfni flokkanna til að móta og framkvæma stefnu í þjóðmálum minnkar. Flokkunum er síðan kennt um lélega stjórnun þjóðfélagsins, stjórnámamenn eru taldir ábyrgir fyrir stjórnarstefnunni, sem flokkarnir eru ófærir um að móta með skipulögðum hætti. Getuleysi flokkanna styrkir enn vantrú kjósenda á flokkunum. Erfitt er að brjótast út úr þessum vítahring, en flokkarnir reyna samt að koma á einhverju samræmi í tengslum stjórn mála og stjórnkerfis við hagkerfi og samfélag. Hver einasta ríkisstjórn gerir tilraun til að skapa nýtt jafnvægi. Engin leið hefur samt enn fundist sem gengur upp til lengdar. Sama ríkisstjórnin hefur meira að segja beitt ólíkum stjórnunaraðferðum. Ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks, sem mynduð var eftir kosningar í apríl 1983 undir forystu Steingrims Hermannssonar, hafði þá yfirlýstu stefnu að minni ríkisafskipti og lækkun skatta væru nauðsynleg; markaðssjónarmið ættu að ráða meiru í framleiðslu og dreifingu gæða í þjóðfélaginu.¹²¹ Verkalýðsfélög og atvinnurekendur áttu að semja um kaup og kjör án íhlutunar ríkisvaldsins og aðilar vinnuarkaðarins skyldu bera ábyrgð á þeim samningum sem gerðir væru. Stjórnarstefnan bar skýr merki „frjálslyndra“ stjórnarháttanna. Flytja átti vald frá stjórnámamönnum yfir til einstaklinganna. Vald samfélags og hagkerfis skyldi aukið, en dregið úr valdi ríkisins. Ríkisstjórnin framkvæmdi hluta stjórnarstefnunnar. Skattar lækkuðu. Ríkisútgjöldin voru hins vegar óbreytt og afleiðingin gífurlegur fjárlagahalli.¹²² Í byrjun árs 1986 sneri ríkisstjórnin algjörlega við blaðinu og í febrúar voru gerðir einir viðtækustu samráðssamningar sem sögur fara af nokkurs staðar á Vesturlöndum. Ríkisstjórnin, verkalýðshreyfingin og atvinnurekendur undirrituðu mjög viðtækan samning, „þjóðarsátt“, sem náði yfir kaup og kjör og helstu þætti fjárlaga að auki, þ.e. tekjur og gjöld ríkisins. Samningar þessir

¹²¹ Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Steingrims Hermannssonar, 26. maí 1983.

¹²² Í ritinu *Búskapur hins opinbera 1980-1989* (Reykjavík: Þjóðhagsstofnun, 1991) er að finna tölur sem styðja þessa staðhæfingu. Tekjur ríkissjóðs minnkuðu frá 28,5% af vergri landsframleiðslu (VLF) árið 1982 niður í 25,4% árið 1986. Á sama tíma jukust ríkisútgjöld úr 26,5% af VLF 1982 í 29,3% 1986 (tafla 1.2., bls. 98). Afkoma ríkissjóðs var jákvæð árin 1980 (5% af heildartekjum), 1981 (4,7%) og 1982 (5,7%). Hún var hins vegar neikvæð árið 1983 (-5,4%), jákvæð 1984 (7,6%) og aftur neikvæð 1985 (-4,2%). Fjárlagahallinn varð 12% af heildartekjum ríkissjóðs 1986 og síðan hefur verið viðvarandi fjárlagahalli (tafla 1.5, bls. 101). Skuldir ríkissjóðs af VLF minnkuðu hins vegar; voru 32,3% 1983 en 28% 1986. Ástæðan er fyrst og fremst minnkandi skuldir ríkissjóðs innanlands, úr 13,4% af VLF 1983 í 9,5% 1986 (tafla 3.28, bls. 55).

voru gerðir að frumkvæði verkalýðshreyfingarinnar og atvinnurekenda. Hlutur ríkisstjórnarinnar var fyrst og fremst að tryggja framkvæmd sammingsins.

Frjálslyndir stjórnunarhættir og samráðskerfi byggja á mjög ólíkri hugmyndafræði. Hið frjálslynda fyrirkomulag er tengt hugmyndum um takmarkað ríkisvald, frumkvæði einstaklinganna á að njóta sín án ríkisafskipta. Samráðskerfið hvílir á hinn bóginn á hugmyndafræði heildarhyggju; þjóðfélaginu verður að stjórna með víðtæku og skipulögðu samstarfi helstu hagsmunaaðila í þjóðfélaginu. Ríkisvaldið gegnir lykilhlutverki í slíkri samræmingu, sem krefst markvissra opinberra afskipta af efnahagslífinu.

Hér skal ekki að sinni lagður dómur á mismunandi stjórnunarhætti frjálslyndis eða samráðs. Ég vil einungis vekja athygli á róttækum sveiflum í stjórnarstefnu. Stundum er markaðssjónarmiðum haldið á lofti, en stundum er þeim hafnað og reynt að stjórna öllum helstu þáttum hagkerfisins. Stundum á ríkisvaldið að minnka, en stundum á það að stjórna í smáu og stóru. Jafnvægi hefur ekki komist á, stöðugleiki ríkir ekki milli ríkisvalds, hagkerfis og samfélags. Almennungur ber síðan kostnaðinn af tilraunastarfinu. Venjulegt launafólk getur ekki gert áætlanir til lengri tíma, því stefna stjórnvalda byggir ekki á langtímastefnumótun. Aðgerðir stjórnvalda eru mikilvægur þáttur í umgjörð daglegs lífs þegnanna, hafa áhrif á lifnaðarhætti fólks og fjárhagslega afkomu. Óstöðugleiki í stefnumótun og stefnuframkvæmd hjá hinu opinbera veldur óvissu hjá almenningi.

Samráðssamningar, „þjóðarsátt“, hafa skilað undraverðum árangri á Íslandi í baráttu við verðbólgu, en hún er nú undir meðallagi OECD-ríkja.¹²³ Eftir verðtryggingu lána og fjárskuldbindinga höfðu skuldarar ekki lengur hag af verðbólgu og með samstilltu átaki reyndist unnt að koma verðbólgu niður. Íslenska samráðskerfinu hefur hins vegar ekki tekist að fást við skipulagskreppu hagkerfisins og óhætt er að fullyrða að án öflugs almenningsvalds, sterkari stjórnmalaflokka og markviss ríkisvalds, mun Íslendingum ekki takast að brjótast út úr sjálfheldu sérhagsmuna eða veikja þau öfl sem hafa hag af núverandi valdakerfi í landinu.

¹²³ Minnkandi verðbólga á Íslandi og samanburður við verðbólguþróun í OECD-löndum kemur skýrt fram í ritinu *Þjóðarbúskapurinn. Framvinda 1990 og horfur 1991* (Reykjavík: Þjóðhagsstofnun, 1991), bls. 6.

Stjórn málaflokkarnir bera ekki einir sökina á kreppu valdakerfisins. Margþættur vandi á sér margar orsakir. Samfélagið hefur breyst, efnahagslífið sömuleiðis. Flokkarnir brugðust við nýjum aðstæðum með ýmsum hætti, eins og rakið hefur verið fyrir í ritgerðinni. Við getum meira að segja fullyrt, að viðbrögð flokkanna hafi yfirleitt verið „skynsamleg“ og skiljanleg, ef tekið er mið af þeim kostum sem flokkarnir áttu vöð á. Aðgerðir fjórflokkanna gerðu þeim kleift að lifa af erfiða tíma og þeir eru enn leiðandi afl meðal kjósenda og burðarásinn í öllum ríkisstjórnnum í landinu. Nýir stjórn málaflokkar hafa verið stofnaðir sem náð hafa umtalsverðu fylgi, en horfið fljótlega af sjónarsviðinu (SFV, Bandalag jafnaðarmanna, Borgaraflokkurinn). Samtök um kvennalista hefur einn nýrra flokka náð að skjóta rótum, en honum hefur ekki tekist að brjótast út úr stöðu smáflokks með hámark tíu prósentu fylgi í þingkosningum og hann hefur ekki enn átt aðild að ríkisstjórn. Fylgi Kvennalistans gæti hins vegar vaxið mjög í kosningum við hagstæðar aðstæður, en vísbendingu um slíkan möguleika er t.d. að finna í þjóðmálakönnunum sumarið 1988 þegar Kvennalistinn var í stjórnarandstöðu ásamt Alþýðubandalaginu. Þá sögðust 28,5% þeirra sem afstöðu tóku myndu kjósa Kvennalistann.

„Skynsamleg“ hegðun fjórflokkanna hefur hins vegar ekki stuðlað að „skynsamlegu“ flokkakerfi í landinu. Við þurfum að gera greinarmun á athöfnum flokkanna frá degi til dags annars vegar og því hlutverki sem flokkarnir *eiga* að gegna til þess að standa undir nafni hins vegar. Við eigum að gera þá kröfu til stjórn málaflokka, að þeir stuðli að nýskipan hins pólitíska kerfis.

Íslensku fjórflokkarnir urðu til á fyrstu áratugum aldarinnar þegar ríkisvaldið var mjög takmarkað og regluveldi lítt þróað. Hinir nýju stjórn málaflokkar höfðu þar af leiðandi möguleika á að byggja fyrst og fremst á fyrirgreiðslu. Samhliða auknum umsvifum ríkisvaldsins þróuðust starfshættir flokkanna, sem hvíldu í miklum mæli á útteilingu stjórn málamanna á gæðum og gögnum hins opinbera. Í löndum þar sem flokkar stóðu í upphafi andspænis sterku ríkisvaldi og tilheyrandi regluveldi gátu stjórn málaflokkar ekki veitt slíka fyrirgreiðslu. Í þess stað urðu þeir að höfða til flokksmanna og kjósenda fyrst og fremst á grundvelli hugmyndafræði; með því að móta stefnu í málefnum samfélagsins og reyna að afla fylgis við málstað flokks-

ins.¹²⁴ Sjálfstæðisflokkur og Framsóknarflokkur voru allt frá stofnun fyrirgreiðsluflokka. Utangarðstímabil Alþýðuflokksins stóð stutt, varla meira en áratug 1916-1927, og flokkurinn þróaðist mjög fljótt yfir í fyrirgreiðsluflokk.¹²⁵ Kommúnistaflokkurinn var eini utangarðsflokkurinn og fyrirgreiðsla var lítt áberandi í starfi hans. Flokkurinn skírskotaði til flokksmanna á grundvelli hugmyndafræði, en í daglegu starfi flokksins og í kosningabaráttu bar hins vegar meira á þjóðernishyggju ogaráttu fyrir bættum kjörum verkalýðs en almennri hugmyndafræði kommúnismans.¹²⁶

Sósíalistaflokkurinn var svipaðrar ættar og Kommúnistaflokkurinn (eftir stefnubreytingu Kommúnistaflokksins 1935-36; þar á undan var Kommúnistaflokkurinn meiri hreintrúarflokkur). Að árunum 1944-46 undanskildum var Sósíalistaflokkurinn utan ríkisstjórnar og hafði mun minni aðgang að hinu opinbera en hinir flokkarnir. Fyrirgreiðsla hefur verið minna áberandi þáttur í starfi Alþýðubandalagsins en hinna fjórflokkanna, en meiri en var í Sósíalistaflokknum.

Allir fjórflokkarnir voru knúnir til að bregðast við breytingum í þjóðfélaginu á sjöunda áratugnum og aftur í byrjun áttunda áratugarins, breytingum sem ógnuðu mjög stöðu þeirra. Andófið gegn fjórflokkunum kom fyrst og síðast frá þeim sem stóðu utan valdakerfis flokkanna. Efnahagskreppan, sem hófst 1967, var mikilvægur hvati uppreisnarinnar, en fleira kom hér til, og þá ekki síst andúð millistéttar, menntamanna og ungs fólks á fyrirgreiðslukerfinu og forræði flokkanna, og vonbrigði fjölmargra kvenna með flokkana.

Meginmarkmið fyrirgreiðsluflokka er að ná góðum byr í kosningum og sitja í ríkisstjórn. Óttinn við fylgistap var meginástæðan fyrir viðbrögðum Framsóknar, Sjálfstæðisflokks og síðar Alþýðuflokks. Alþýðubandalagið var í svipaðri stöðu.

Fyrirgreiðslukerfið, grundvöllur flokkanna, nægði ekki lengur sem hvati fyrir flokksmenn, og enn síður fyrir kjósendur. Þvert á móti stangaðist pólitísk fyrirgreiðsla á við gildismat nýrrar og ört vaxandi millistéttar, en hún lagði áherslu á sérfræðipekkingu og fagleg vinnubrögð.

Flokkarnir leituðust við að ná til kjósenda með nýjum aðferðum, ekki í gegnum hagsmunasamtök eða skjólstæðingakerfi (fyrirgreiðslu),

¹²⁴ Hér er byggt á M. Shefter (1977), bls. 403-451.

¹²⁵ Sbr. Svanur Kristjánsson (1977), einkum bls. 145 og 287.

¹²⁶ Sbr. Svanur Kristjánsson (1984).

heldur með beinskeyttari og áhrifaríkari kosningaáróðri í fjölmiðlum. Hefðbundið flokksstarf hefur að mestu lagst af. Flokkarnir eru ekki lengur öflugur vettvangur fyrirgreiðslu til almennings, og þeir eru ekki heldur uppspretta skemmtunar, fróðleiks eða félagsstarfs.

Fjórflokkarnir eru samt enn í vanda staddir. Áfram verða þeir að treysta á fyrirgreiðslu, embættisveitingar og útveggun starfa til þess að fá fólk til liðs við sig, en á sama tíma þykja slíkir starfshættir ekki lengur sjálfsagðir heldur þvert á móti bera vott um spillingu. Slíkar veitingar auka óánægju fólks með stjórnámamenn og stjórnámálflokka.¹²⁷

Breytingar flokkanna á framboðsaðferðum hafa reynst örlagaríkar. Um leið og flokksstofnanir missa vald yfir útnefningum frambjóðenda minnkar samheldni innan flokkanna. Vaxandi óeining innanflokks torveldar síðan stefnumótun í flokkum, og skortur á skýrri stefnu gerir flokkana vanbúna til að móta stjórnvaldsákvæðanir þegar þeir eru í ríkisstjórn. Og þegar á heildina er litið eiga kjósendur erfiðara með að draga flokkana til ábyrgðar fyrir gerðir þeirra.¹²⁸

Fjórflokkarnir íslensku hafa þróað ýmsar nýjar aðferðir til að ná til kjósenda, jafnt fyrir kosningar sem milli kosninga. Gjarnan er þar teflt fram því forystufólki sem talið er höfða sérstaklega til kjósenda í sjónvarpi. Vinsældir forystufólks skipta miklu máli, og þess eru dæmi að flokkar víki formönnum frá sem ekki eru taldir vænlegir til fylgisöflunar. Slík urðu örlög Kjartans Jóhannssonar, formanns Alþýðuflokksins, á flokksþingi árið 1984 og Þorsteins Pálssonar, formanns Sjálfstæðisflokksins, á landsfundi 1991. Vinsælt stjórnámálfólk getur einnig haldið forystustöðum í flokkunum án þess að leggja mikla rækt við flokksstarf eða tengsl við flokksfólk.

¹²⁷ Hið svonefnda Hrafnsmál, sem upp kom vorið 1993, er dæmigert mál af þessu tagi. Menntamálaráðherra réð, í samráði við forsætisráðherra, mann í framkvæmdastjórnastöðu sjónvarps sem útvarpsstjóri hafði skömmu áður vikið úr stöðu dagskrárstjóra sömu stofnunar. Í skoðanakönnun Gallup (maí 1993) voru tæplega 83% ósammála þessari ákvörðun menntamálaráðherra en einungis tæp 13% sammála. Jafnframt minnkaði fylgi Sjálfstæðisflokksins, flokks menntamálaráðherra og forsætisráðherra, um 7 prósentustig og stuðningur við ríkisstjórnina um 5 prósentustig. Aukinn stuðningur sem fram kom í þessari könnun við stjórnarandstöðuflokkana, en þá einkum Framsóknarflokkinn, stafaði augljóslega fremur af óánægju með ríkisstjórnina en hrifningu af stjórnarandstöðunni, því einungis 23% aðspurðra voru ánægðir með stjórnarandstöðuna. Sjá *Þjóðarpúls Gallup*. Fréttabréf Gallup á Íslandi. 4. tbl. 1. árg. (maí 1993).

¹²⁸ Niðurstöður mínar eru í samræmi við röksemdafærslu G. Sjöblom (1986).

Íslenskt stjórnmalafólk, en þó einkum karlmenn, hefur orðið fyrirferðarmikið fjölmiðlafólk. Íslenskt stjórnmalafólk býr ekki við neina samkeppni frá kvikmyndastjörnum, samkvæmisljónum eða -ljónynjum eða poppstjörnum, en í öðrum löndum ber slíkt fólk stjórnmalafólk gjarnan ofurliði í fjölmiðlum. Íslensk stjórnmal verða oft eins og leikrit. Kjósendur fylgjast með leiknum, taka afstöðu, og þeim líkar við sumar persónur og framkomu sumra leikenda, en annarra ekki. Leikkonur og nýir leikarar eiga erfitt uppdráttar. Almennigur þekkir ekki þetta fólk og hefur hvort sem er úr nógu að moða, einhvern til að dást að, einhvern til að vera illa við, marga til að tala um.

Talsmenn fjórflokkanna einoka þannig sviðið. Kjósendur sveiflast fyrst og fremst milli fjórflokkanna og lausung innan flokkanna sjálfra veldur því, að sigurvegarar leikritsins í dag geta tapað leiknum á morgun. Þeir sem tapa halda áfram að berjast innan flokkanna, taka þátt í prófkjörum þeirra þar sem úrslit geta orðið óvænt, og þeir stofna sjaldan nýja flokka.

Það er því fremur ólíklegt annað en að fjórflokkarnir haldi samantlagt stöðu sinni meðal kjósenda í kosningum. Þversögnin er hins vegar sú, að hæfni fjórflokkanna og einstakra forystumanna þeirra til að ná árangri í kosningum er ekki í neinu samræmi við getu flokkanna eða vilja til að gegna hlutverki þeirra í lýðræðisþjóðfélagi: Þjóða kjósendum skýra valkosti, tryggja að kjörnir fulltrúar flokksins fylgi markaðri stefnu, axla ábyrgð sem skipulögð heild gagnvart kjósendum, vera tengiliður milli kjósenda og stjórnvalda. Framlag íslensku fjórflokkanna til skynsamlegrar stjórnunar þjóðfélagsins er harla lítið og þáttur þeirra í lýðræðislegum stjórnarháttum takmarkaður. En eftir sem áður munu þeir væntanlega um fyrirsjáanlega framtíð keppa nánast einir um athygli kjósenda í kosningum og um myndun ríkisstjórna. Þeir eru einu flokkarnir í landinu sem hafa afl til að mynda ríkisstjórnir.

Á fyrstu fimm til sex áratugum aldarinnar urðu meiri átök milli þjóðfélagshópa og stjórnmalaflokka en hafa verið síðan. Stjórnkerfið var að auki byggt á forræðisbyggju og pólitískri fyrirgreiðslu fremur en jafnrétti, hagkvæmni og skilvirkni. Flokkarnir voru fyrirgreiðsluflokkar og stjórnmalamenn drottnuðu yfir flestum sviðum þjóðfélagsins.

Kjarni málsins er hins vegar sá, að á þessum tíma átti fjórflokka-kerfið skýra samsvörun í stéttaskiptingu samfélagsins. Í kjölfar

breytinga á atvinnuháttum og atvinnusamsetningu breyttust lífsskilyrði almennings. Nýjar skilgreiningar á viðfangsefnum stjórn mála komu fram og fengu aukinn hljómgrunn. Flokkarnir endurspegluðu hagsmunaárekstra og átakalínur í þjóðfélaginu. Straumar hagkerfis og samfélags voru virkjaðir í flokkunum. Þegar lýðveldið Ísland var stofnað árið 1944 unnu allir flokkar að sameiginlegu verkefni: myndun fullvalda og sjálfstæðs þjóðríkis.

Fjórflokkarnir megnuðu að tengja saman ríkisvald, samfélag og hagkerfi án þess að taka upp starfshætti fjöldaflokka. Fjöldaflokkar höfðu ekki verið nauðsynlegir til að ná fram almennum kosningarétti eða fullveldi landsins. Íslendingar náðu fram ýmsum meginmarkmiðum í stjórn málum án návistar fjöldaflokka — kjarnaflokkar dugðu ágætlega. Pólitísk þróun á Íslandi á fyrstu áratugum aldarinnar — myndun pólitísku samfélags í landinu, samkomulag um almennan þátttökurétt og nán tengsl ríkisvalds, samfélags og hagkerfis — er skýr vitnisburður um hæfileika hins pólitíska kerfis til endurnýjunar og nýsköpunar.¹²⁹ Tímabil vanþróunar tók hins vegar við þegar samfélag og hagkerfi breyttust; þau urðu fjölþættari og sjálfstæðari, en stjórn málin, þar á meðal flokkarnir, eru enn í viðjum fortíðar.

Fjórflokkakerfið hefur ekki lengur skýra samsvörun við stéttaskiptingu samfélagsins, því fylgi fólks við stjórn málaflokka byggist nú að mjög takmörkuðu leyti á stéttarstöðu þess.¹³⁰ Hins vegar hefur kynjamunur á fylgi flokkanna farið vaxandi. Þannig fengu Samtök um kvennalista um 18% fylgi meðal kvenna fyrir kosningarnar 1991, en aðeins 2% meðal karla. Sjálfstæðisflokkurinn naut þá stuðnings tæplega 48% karla en aðeins rúmlega 33% kvenna.¹³¹ Hinn gamli þjóðfélagsgrunnur fjórflokkakerfisins er að mestu horfinn en yfirbyggingin, fjórflokkarnir, stendur enn.

Áður fyrr fór saman árangur flokka í kosningum og hæfileiki þeirra til stefnumótunar og stjórnunar. Einstakir forystumenn voru hluti af stjórn málaflokkum, þar sem hagur flokksins og forysta voru samofin. Viðbrögð flokkanna við nýjum aðstæðum um og eftir 1970 réðust

¹²⁹ Sbr. Svanur Kristjánsson (1977), einkum. bls. 249-259.

¹³⁰ Sbr. Ólafur Þ. Harðarson (1994), einkum bls. 330-363: „While the limitations of the data on earlier voting should be borne in mind, it clearly suggests that class voting in Iceland in the 1930's and 1940's was quite strong - similar to Britain but not as strong as in Scandinavia - grew weaker in the late 1950's to 1970's, and had become very weak in the 1980's.“ (bls. 338).

¹³¹ Sbr. Gunnar Helgi Kristinsson (1991^a).

mjög af skipulagseinkennum þeirra. Meginmarkmið fyrirgreiðsluflokka er árangur í kosningum. Flokkarnir breyttust til þess að tryggja þann árangur; þeir urðu veikari sem skipulagðar heildir, flokksstofnanir réðu ekki lengur yfir einstaka stjórnámálamönnum, stjórn málin urðu persónubundnari. Valddreifing innan flokkanna, minna vald stofnana en aukið athafnarými einstakra forystumanna, hefur styrkt fjórflokkana í samkeppninni um fylgi kjósenda, en veikt þá enn frekar sem vettvang stefnumótunar og sameiginlegra hugmynda. Stjórnunargeta fjórflokkanna hefur minnkað; í stað þess að virkja framavonir og metnað einstakra stjórnámálanna í þágu flokksins sem skipulagðrar heildar ýta nýjar leikreglur í stjórnámálum undir aðskilnað hagsmuna forystumanna og hagsmuna flokksheildarinnar. Hver forystumaður þarf að byggja upp persónulegt fylgi, vera í stjórnámálum á eigin vegum en ekki á vegum flokksins.

Hvernig ber að skýra þessa þróun íslenskra stjórnámálaflokka? Margt kemur til. Ýmsar hugmyndir og venjur Íslendinga torvela vafalítið tilurð stjórnámálaflokka, sem leggja áherslu á stefnumótun og stjórnun í umboði almennings og þar með stuðla að skynsamlegri stjórnun samfélagsins. Fyrirgreiðslukerfið getur veitt mannlega hlýju og nálægð í samskiptum almennings við stjórnámálamenn. Í landinu er einnig að finna sterka afleifð ríkisafskipta og forsjarhyggju; stjórnámálamenn eru taldir bera ábyrgð á afkomu þegnanna og hlutverk ríkisvaldsins er m.a. talið vera að halda uppi fullri atvinnu og sjá um að enginn hópur fólks verði fyrir meiriháttar áföllum eða skaða. Gerist slíkt á hið opinbera að hlaupa undir bagga. Skynsamleg stjórnun þjóðfélagsins kallar aftur á móti á verkaskiptingu í þjóðfélaginu milli ríkisvalds og einstaklinga, fyrirtækja og stofnana. Hlutverk stjórnámálanna og stjórnámálaflokka er allt annað í fjöldaflökkum en fyrirgreiðsluflokkum; fjöldaflökkar byggja á óápreifanlegum ávinningi vegna þátttöku í stjórnámálum, framgangi hugmynda og stefnumála, fyrirgreiðsluflokkar byggja á ápreifanlegum og persónulegum hagnaði fyrirgreiðslunnar.

Að minni hyggju er vafasamt að leggja allan þunga á slíkar skýringar. Fyrirgreiðslukerfið getur að vísu samræmst ýmsum markmiðum sem við viljum halda í heiðri, en jafnframt er fyrirgreiðslan í mótsögn við ýmsar mikilvægar hugmyndir, m.a. um jafnrétti þegnanna gagnvart stjórnvöldum og nauðsyn „faglegra“ vinnubragða í stjórnámálum.

Núverandi valdakerfi á Íslandi er blandað. Þar má finna tvo meginstrauma, fyrirgreiðslu og valddreifingu. Kerfið er í eðli sínu óstöðugt og leikreglur stjórnámálanna eru óljósar. Fyrirgreiðslukerfið mótaðist mjög á kreppuáratugnum 1930-40, en átti undir högg að sækja þegar leið á sjöunda áratuginn. Vinstri stjórnin 1956-58 var lokatilraun til að viðhalda fyrirgreiðslukerfi, sem var að þrotum komið.

Hugtakið „valdakerfi“ vísar til tveggja þátta: annars vegar til samskipta pólitískrar forystu og fjöldans; hins vegar til tengsla hins pólitíska kerfis við hagkerfi og samfélag. Fyrirgreiðslukerfið var stöðugt kerfi, einfaldlega vegna þess að samræmi ríkti þarna á milli. Samskipti forystumanna í stjórnámálum og kjósenda byggðu á gagnkvæmri greiðasemi: stjórnámálamenn úthlutuðu gögnum og gæðum til kjósenda og hlutu að launum atkvæði og stuðning. Stjórnámálaflokkarnir tengdu saman hagkerfi, samfélag og ríkisvald. Stjórnámálamenn höfðu aðgang að hagkerfi og ríkisvaldi, sóttu þangað gögn og gæði til úthlutunar. Í fyrirgreiðslukerfinu hvíldu samskipti pólitískrar forystu og kjósenda á grunni skipulags þar sem stjórnámálaflokkar höfðu umtalsvert forræði yfir mörgum sviðum samfélagsins. Fyrirgreiðslukerfi er grundvallað á ójafnrétti, skiptingu þjóðfélagsins í „höfðingja“, sem hafa úthlutunarvald, og „skjólstæðinga“, sem hafa ekki sjálfstæðan aðgang að sameiginlegum gögnum og gæðum samfélagsins. Fyrirgreiðslukerfið skapar hins vegar öryggistilfinningu og samskiptin eru persónuleg. Reglur valdakerfisins eru skýrar. Stjórnámálamenn hafa völd á mörgum sviðum þjóðfélagsins en þeir eru líka taldir bera ábyrgð á velferð þegnanna.

Að minni hyggju stafaði kreppa fyrirgreiðslukerfisins ekki af innri mótsögnum; þvert á móti ríkti samræmi milli samskipta og skipulags. Kreppan kom til fyrst og fremst af því að íslenskir stjórnámálamenn gátu ekki staðið við skuldbindingar höfðingjanna um að tryggja velferð skjólstæðinganna. Efnahagskringumstæður réðu þarna miklu. Allt íslenska hagkerfið var mjög háð útflutningi á fiski. Stjórnámálamenn gátu hvorki tryggt fiskafla heima fyrir né verðlag á íslenskum fiski á erlendum mörkuðum. Íslensk stjórnvöld komu á fót margbrotnu og víðtæku styrkja- og uppþótarkerfi í sjávarútvegi til að reyna að tryggja stöðugleika hagkerfisins. Á tímabili voru t.d. í gangi mörg mismunandi gengi íslensku krónunnar gagnvart erlendum gjaldmiðlum. Innflutningur sem útflutningur var bundinn opinberum leyfum og öll gjaldeyrisverslun var í höndum hins opinbera.

Viðreisnarstjórnin breytti miklu í hagkerfinu, og þær breytingar veiktu vissa þætti í valdakerfi fyrirgreiðslunnar. Stjórnámálamenn höfðu ekki lengur þau tök á efnahagslífinu sem nauðsynleg voru til þess að gegna sama úthlutunarhlutverki og áður. Síðan eru liðnir þrjú áratugir. Á þeim tíma hefur ekki orðið til nýtt samræmt valdakerfi. Hið blandaða kerfi fyrirgreiðslu og margræðis er valdakerfi þar sem ekki mótast skýrar reglur:¹³²

1) Í samskiptum kjósenda og pólitískrar forystu er ekki ljóst hvort fara skal eftir samskiptareglum fyrirgreiðslu eða reglum valddreifingar, en í margræði er bæði vald og ábyrgð stjórnámálamanna miklu minni en í fyrirgreiðslukerfi.

2) Hlutverk stjórnámálaflokka er ekki ljóst. Eiga þeir að hafa forræði yfir hagkerfi og ríkisvaldi, eins og í fyrirgreiðslukerfi, eða eiga flokkarnir að gegna afmörkuðu hlutverki í þjóðfélagi með valddreifingu og skýrri verkaskiptingu milli hagkerfis, samfélags og ríkisvalds?

3) Ekki er samræmi á milli hugmynda fólks um samskipti stjórnámálamanna og kjósenda annars vegar og hugmynda um tengsl stjórn mála við önnur svið þjóðfélagsins hins vegar. Þannig gera einstaklingar gjarnan ráð fyrir samskiptum á grundvelli fyrirgreiðslu en aðhyllast jafnframt kenningar um víðtæka valddreifingu, sem útilokar meginforsendu fyrirgreiðslukerfis, þ.e. víðtækt úthlutunarvald stjórnámálamanna.

Rökkrið ríkir í veruleika og í vitund. Veruleikinn er lítt skiljanlegur vegna þess að skýrar reglur eru ekki í heiðri hafðar. Skýrar reglur verða ekki til, m.a. vegna þess að hugmyndir okkar um hvað við viljum eru mótsagnakenndar. Þokukenndar hugmyndir og þokukenndur veruleiki fara saman.

Miklu máli skiptir að Íslendingar hafa engar fyrirmyndir að styðjast við aðrar en annaðhvort fyrirgreiðsluflokka eða andófsflokka (Kommúnistaflokk Íslands, Sósíalistaflokkinn, Bandalag jafnaðarmanna, Sam-

¹³² Umfjöllun um margræði (pluralism) er að finna í Þorsteinn Magnússon (1979), einkum bls. 29-41. Þorsteinn lýsir margræði m.a. þannig: „Dreifingu pólitískra bjarga sé þannig háttáð að þótt menn hafi mikið af einni tegund, þá þurfi menn ekki að hafa mikið af annarri, t.d. leiði mikil auðlegð (efnahagslegt vald) ekki nauðsynlega til pólitísku valds né öfugt, eða þá að há félagsleg staða leiði til pólitísku valds. Vegna þessarar dreifingar bjarga sé ekki um að ræða einn alvöldugan kjarna er ráði öllu í þjóðfélaginu“ (bls. 30). Megineinkenni á valdakerfi margræðis er sem sagt valddreifing.

tök um kvennalista).¹³³ Fjórflokkakerfið myndaðist þegar Íslendingar voru fátæk þjóð. Nú erum við á meðal ríkustu þjóða heims. Ísland varð sjálfstætt ríki undir þessu flokkakerfi og samkomulag tókst um grundvallarreglur í stjórnámálum landsins. Íslendingar öðluðust rétt til yfirráða yfir fiskimiðunum í hörðum átökum við Breta og fleiri þjóðir.

Kreppa hins íslenska þjóðfélags er hins vegar djúptæk og stafar fyrst og fremst af breytingum á hagkerfi og samfélagi án endurnýjunar og nýsköpunar í stjórnámálum og stjórnkerfi landsins. Útfærsla landhelginnar og hagstæð ytri skilyrði skópu um tíma hagvöxt sem leyndi misvæginu milli stjórnmalanna og annarra sviða þjóðfélagsins. Viðbrögð fjórflokkanna við nýjum aðstæðum sköpuðu ekki hina pólitísku kreppu, en leystu hins vegar úr læðingi þróun sem torveldar lausn hennar þegar til lengri tíma er litið. Í flokkunum ríkir nú sundurlyndi og einstaklingshyggja í stað markvissrar uppbyggingar þeirra sem skipulagðra heilda.

¹³³ Ég nota hér hugtakið andófsflokkur yfir stjórnmalaflokka sem hafa fengið kosna þingmenn, en byggja á hugsjónum, hugmyndum, fremur en fyrirgreiðslupólitík. Andófsflokkar á Íslandi hafa hins vegar hvorki haft burði til heildstæðrar stefnumótunar né til að vera leiðandi afl í ríkisstjórnun.

IV. Hlutverk stjórnmalaflokka

IV.1. Stjórnmalaflokkar: Ísland og Bandaríkin

Í þessum kafla mun ég draga almennar ályktanir af umfjöllun minni um íslensk stjórnmal, huga að þróun stjórnmalaflokka í Bandaríkjunum og í Vestur-Evrópu, lítilega þó, og athuga kenningar í stjórnmalafraeði.

Sú kenning, sem hér er lögð til grundvallar, er mótuð af þeirri sannfæringu minni, að stjórnmalafraeði þurfi að gefa heildarmynd af stjórnmalum og þróun stjórnmála og því sé nauðsynlegt að tengja saman rannsóknir á afmörkuðum sviðum.

Ég hef skoðað hvernig íslenskir stjórnmalaflokkar hafa gegnt tveimur mikilvægum hlutverkum stjórnmalaflokka: annars vegar að bjóða fram í þingkosningum og hins vegar að stjórna þjóðfélaginu. Einkenni stjórnmalaflokka sem skipulagðra samtaka hafa margvísleg áhrif á hvernig þeir gegna skyldum sínum á báðum sviðum. Eitt af meginverkefnum stjórnmalaflokka er að velja frambjóðendur. Á Vesturlöndum er meginreglan sú, að mjög lítill hluti kjósenda tekur þátt í vali á frambjóðendum, ákvarðanir um framboð eru teknar innan flokkanna af flokksfólki, í flokksstofnunum.¹³⁴

Á Íslandi hafa flokkarnir tekið upp nýjar aðferðir við val á frambjóðendum. Framboðsaðferðum var breytt og fjöldi kjósenda hefur tekið þátt í að velja frambjóðendur flokkanna. Í ríkjum Vestur-Evrópu tekur einungis lítið brot af kjósendum þátt í ákvörðunum um frambjóðendur flokkanna.¹³⁵ Á Íslandi hafa allt að 70 prósent kjósenda tekið þátt í prófkjörum þriggja stjórnmalaflokka, Sjálfstæðisflokks, Alþýðuflokks og Framsóknarflokks.

¹³⁴ Sbr. M. Gallagher, M. Laver, P. Mair (1992).

¹³⁵ Samkvæmt M. Gallagher og M. Marsh (1988) er mesta þátttöku í ákvörðunum um framboðslista í löndum Vestur-Evrópu að finna í Belgíu, 2,1% af kjósendum. Í Bandaríkjunum tóku hins vegar 43% skráðra kjósenda, 28% fólks á kosningaaldri, þátt í prófkjörum fyrir forsetakosningar 1976 (bls. 246-247). Skýrsla gefin út af The Committee for the Study of the American Electorate sýnir að þátttaka í prófkjörum fyrir forsetakosningar 1992 var talsvert minni eða rétt um 20% af þegnum á kosningaaldri; hér haft eftir The New York Times, July 2, 1992.

Tafla 4.1. Þátttaka í prófkjörum 1971-1991

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Þátttaka	Kjördæmi	Prófkjörsk.	Heildarfylgi	(1)/(3)	(1)/(4)
1971						
Sfl.	16.653	5	29.951	38.170	56	44
F.fl.	11.428	8	26.645	26.645	43	43
A.fl.	1.416	1	2.620	11.020	54	13
Samtals	29.497	14	59.216	75.835	50	39
1978						
S.fl.	19.735	3	29.596	39.982	67	49
Ffl.	11.049	3	7.868	20.656	140	53
Afl.	13.471	6	25.597	26.912	53	50
Samtals	44.255	12	63.061	87.550	70	51
1979						
Sfl.	19.829	3	32.991	43.838	60	45
A.fl.	10.245	7	21.166	21.580	48	47
Samtals	30.074	10	54.157	65.418	56	46
1983						
Sfl.	29.190	7	48.740	50.251	60	58
F.fl.	1.974	2	4.165	24.095	47	8
A.fl.	8.200	5	13.466	15.214	61	54
Samtals	39.364	14	66.371	89.560	59	44
1987						
Sfl.	9.664	4	23.645	41.490	41	23
F.fl.	8.732	4	12.580	28.902	69	30
A.fl.	9.482	7	22.709	23.265	42	41
Samtals	27.878	15	58.934	93.657	47	30
1991						
Sfl.	21.495	5	52.808	60.826	41	35
F.fl.	478	1	1.582	29.861	30	2
A.fl.	5.472	3	11.915	24.454	46	22
Samtals	27.445	9	66.305	115.141	41	24

Prófkjörin hafa reynst flokkunum nokkuð vel, ef miðað er við árangur þeirra í þingkosningum. Miklar sveiflur eru að vísu á fylgi flokkanna, en fjórflokkarnir njóta enn fylgis þorra kjósenda og eru leiðandi öfl á Alþingi og í ríkisstjórnnum. Að þessu leyti hafa viðbrögð gömlu flokkanna verið skynsamleg og árangursrík.

Sundurlyndi hefur aukist innan flokkanna og þeir líkjast nú meir regnhlífarsamtökum sjálfstæðra forystumanna en öguðum, skipulögðum heildum. Fyrir stjórn mála flokk eru innanflokksátök þó skárri kostur en klofningur, stofnun nýrra flokka og varanlegt fylgistap.

Rannsókn mín sýnir, að hefðbundnir flokkar geta brugðist við nýjum kringumstæðum, breyst sem samtök og haft áhrif á eigin framtíð og lífslíkur.

Viðamiklar rannsóknir á útnefningum stjórn mála flokka eru nýjar af nálinni. Fyrsta ritið sem fjallaði skipulega um framboðsmál stjórn mála flokka í Vestur-Evrópu kom út árið 1988.¹³⁶ Slíkar rannsóknir eru að minni hyggu hluti af æskilegri þróun stjórnmálafræðinnar, en hegðun stjórnmála flokka sem samtaka hefur hingað til verið minna rannsökuð en kosninga atferli almennings eða ákvarðanir opinberra aðila.

Þróun íslenskra stjórnmála flokka undanfarna áratugi er einstæð; hvergi annars staðar meðal þingræðisríkja hafa flokkar beitt opnum prófkjörum til að velja frambjóðendur. Niðurstaða mín sýnir, að stjórnmála flokkar eru í senn þolendur og gerendur. Íslensku stjórnmála flokkarnir hafa aldrei verið sterkir sem sjálfstæðar, skipulagðar heildir; lífæð þeirra var fyrirgreiðsla fremur en stefnumótun í mál-efnum samfélagsins með þátttöku flokksfólks. Tengslin við hagsmunasamtök sáu flokkunum fyrir skipulagsgrunni og stefnu. Hvort tveggja hefur verið í lausu lofti síðan stéttagrunnur flokkanna byrjaði að veikjast og hin nánu tengsl við hagsmunasamtök rofnuðu. Prófkjörin eru þáttur í tilraun flokkanna til að tengjast samfélaginu með nýjum hætti, gefa flokkunum nýjar rætur og nýtt líf.

Frá sjónarhóli fjórflokkanna hefur tilraunin tekist að mestu, eins og áður hefur verið sagt. Frá sjónarhóli mínum hefur veiking flokksstofnana haft afdrifaríkar og neikvæðar afleiðingar fyrir stjórnarfarið í landinu:

1. Minnkandi vald flokksstofnana í framboðsmálum hefur
2. stuðlað að auknu sundurlyndi innan flokkanna.
3. Aukið sundurlyndi gerir stefnumótun erfiða innan flokksins.
4. Stefnuleysi flokkanna dregur úr áhrifum þeirra við stjórnun landsins.

¹³⁶ M. Gallagher, M. Marsh (1988).

5. Samanlagt hefur þróunin í för með sér minnkandi ábyrgð flokkanna gagnvart kjósendum.¹³⁷

Vald flokkanna í framboðsmálum er þannig nauðsynlegur hlekkur í stjórnmálakerfi, þar sem stjórnmálaflokkar bæði hafa vald og bera ábyrgð. Prófkjör grafa undan hvoru tveggja og stuðla þar með að vanþróðu, pólitísku kerfi.

Eina hliðstæðan við þróun íslenskra stjórnmálaflokka síðustu áratugi eru bandarískir stjórnmálaflokkar. Umfjöllun um bandarísk stjórnmál styrkir röksemdafærslu mína í heild og sú umfjöllun gerir mér einnig kleift að draga almennar ályktanir um hlutverk stjórnmálaflokka, svo og um aðferðir og kenningar stjórnmálafræðinnar.¹³⁸

Bandarísku flokkarnir tóku mjög víða upp prófkjör á fyrstu áratugum þessarar aldar. Breytingar á framboðsmálum voru hins vegar ekki þáttur í stjórnlist flokkanna, heldur voru stærstu flokkarnir tveir, demókratar og repúblíkanar, knúðir með lagasetningu og túlkun dómstóla til að viðhafa prófkjör við val á frambjóðendum til embætta innan hvers fylkis sem og í kosningum til fulltrúadeildar og öldunga-deildar bandaríska þingsins. Sams konar ákvæði voru ekki sett við forsetakosningar. Flokksstofnanir gegndu áfram lykilhlutverki í langflestum fylkjum við val á fulltrúm til flokksþings, sem kaus síðan forsetaefni flokksins. Mikill meirihluti fulltrúa á flokksþingum

¹³⁷ Hér er stuðst við röksemdir G. Sjöbloms (1986). Að minni hyggju er síðasti liðurinn í röksemdafærslunni sá mikilvægasti, en þarfnast nánari útfærslu heldur en er að finna hjá Sjöblom. Slík útfærsla kemur fram í bók Alan Ware (1987), einkum fyrsta kafla hennar, „Parties and Democratic Theory“ (bls. 1-29). Ware telur að í lýðræðisþjóðfélagi beri stjórnmálaflokkum að veita kjósendum val á milli mismunandi stefna í þjóðmálum. Einungis þannig hafi kjósendur möguleika á að gera stjórnmálamenn ábyrga fyrir stjórnun þjóðfélagsins. Málflutningur Ware hnígur því í sömu átt og í grein T. J. Lowi (1963), sem vitnað var til fyrr í ritinu (kafla III): Markviss stefnumótun flokkanna er nauðsynleg en ekki nauðsynleg og fullnægjandi forsenda fyrir ábyrgð stjórnmálamanna gagnvart kjósendum. Gunnar Helgi Kristinsson (1991) hefur, með sannfærandi hætti, sýnt fram á, að stefnumótun Framsóknarflokksins er mjög reikul og ómarkviss, svo ekki sé fastar að orði kveðið. Engin ástæða er til að ætla, að stefnumótun annarra íslenskra flokka sé í grundvallaratriðum frábrugðin stefnumótun hans. Hlutur flokkanna í langtímastefnumótun í mikilvægum málum er einnig harla lítill, sbr. t.d. grein Halldórs Jónssonar (1990) um ákvörðunartöku í sjávarútvegsmálum, stjórnun fiskveiða; doktorsritgerð Gunnars Ágústssonar (1989) - Industrial Policy in Iceland - einkum bls. 334-339; Ólafur Þ. Harðarson (1993) bendir á hentistefnu flokkanna í afstöðu þeirra til aðildar Íslands að Evrópska efnahagssvæðinu.

¹³⁸ Umfjöllunin um bandarísk stjórnmál er að mestu leyti byggð á W.D. Burnham (1988); M.P. Fiorina (1989); B. Ginsberg, M. Shefter (1990); N.W. Polsby (1983) og A. Ranney (1975).

demókrata og repúblikana kom óbundinn til þingsins, sem var vettvangur átaka og málamiðlana milli hagsmunahópa og skoðanahópa innan flokksins. Oft þurfti margar atkvæðagreiðslur um forsetaframbjóðanda áður en einhver einn fékk tilskilinn atkvæðafjölda til útnefningar.

Prófkjörin, og ýmis önnur lagaákvæði um starfsemi flokkanna, veiktu ótvírætt flokkana á fyrstu áratugum aldarinnar, en flokksstofnanir héldu samt velli. Þar sem flokkarnir voru sterkastir gátu þeir dregið úr áhrifum prófkjörs, m.a. með því að gefa flokksstofnunum vald til að velja frambjóðendur í prófkjöri. Áhrif flokksstofnana í vali forsetaframbjóðenda sköpuðu flokkunum einnig áfram mikilvægt hlutverk.

Síðari bylgja prófkjara og víðtækra „umbóta“ í starfi bandarísku flokkanna hófst seint á sjöunda áratugnum. Miklir óróleikatímar voru þá í bandarísku þjóðlífi og í stjórnámálum. Heiftarlegar deilur geisðu t.d. innan Demókrataflokksins fyrir forsetakosningarnar 1968. Forseti Bandaríkjanna, Lyndon B. Johnson, var knúinn til að gefa ekki kost á sér til endurkjörs. Varaforsetinn, Hubert Humphrey, hlaut útnefningu flokksins án þess að hafa tekið þátt í einu einasta prófkjöri um forsetaefni flokksins, en andófsöflin innan flokksins biðu lægri hlut. Humphrey tapaði síðan naumlega fyrir frambjóðanda repúblikana, Richard Nixon.

Í kjölfar flokksþingsins 1968 og ósigurs í forsetakosningunum fór fram mikil umræða innan Demókrataflokksins um skipulag og starfs hætti flokksins. Settar voru nýjar reglur um val á fulltrúum til flokksþings, og skyldu þeir nú annað hvort valdir á flokksfundum eða í prófkjörum. Forsvarsmenn hinna nýju framboðsreglna gerðu ráð fyrir, að í flestum fylkjum yrðu flokksfundir fyrir valinu. Virkir flokksmenn myndu þannig öðlast meira vægi í útnefningum flokksins og flokksstofnanir hefðu úrslitavald í tilnefningu forsetaframbjóðenda.

Raunin varð hins vegar allt önnur. Langflest fylki tóku upp prófkjör þar sem forsetaframbjóðendur takast á og þátttakan er opin öllu stuðningsfólki flokksins. Prófkjörin þóttu einfaldari í framkvæmd en flokksfundirnir og minni hætta var talin á málaferlum og eftirmálum innan flokks sem utan með prófkjörunum. Einungis fjórðungur fulltrúa á flokksþingi demókrata er kjörinn á annan hátt en með prófkjörum, og langflestir fulltrúanna eru fyrir fram bundnir stuðningi við

ákveðinn frambjóðanda. Yfirleitt er ljóst talsvert fyrir flokksþing hver forsetaframbjóðandi flokksins verður.

Breytingar á framboðsaðferðum Demókrataflokksins hafa í heild veikt flokksstofnanir, en ekki styrkt þær eins og þó var að stefnt. Flokkurinn hefur einnig lotið í lægra haldi í forsetakosningum síðan 1968, utan ársins 1976 þegar Jimmy Carter sigraði naumlega í kjölfar Watergate-hneykslisins.¹³⁹ Tvisvar sinnum hafa demókratar tapað forsetakosningum með mjög miklum mun atkvæða: árið 1972 þegar George McGovern var í framboði, og árið 1984 þegar frambjóðandi demókrata var Walter Mondale.

Prófkjörin hafa sem sagt hvorki eft flokkinn sem skipulögð samtök né stuðlað að velgengni hans í forsetakosningum. Engu að síður hafa þessi prófkjör Demókrataflokksins knúið á um breytingar á framboðsaðferðum Repúblíkanaflokksins. Þar eru nú flestir fulltrúar á flokksþingi kosnir í prófkjörum. Á sama tíma eflist Repúblíkanaflokkurinn sem landssamtök og flokkurinn hefur verið sigursæll í forsetakosningum en alltaf í minnihluta í fulltrúadeild og yfirleitt einnig í öldungadeild.

Útbreiðsla prófkjara í vali forsetaframbjóðenda tveggja stærstu flokkanna í Bandaríkjunum er á margan hátt sláandi lík atburðarásinni á Íslandi:

-Prófkjörin eru tekin upp í flokki sem stendur höllum fæti.

-Prófkjör í einum flokki kalla fram prófkjör í öðrum flokki eða flokkum.

Í báðum löndunum voru prófkjörin þáttur í stjórnlist flokkanna; tilgangurinn var fyrst og fremst sá að styrkja stöðu flokksins, gera hann sigurstranglegrí í kosningum. Prófkjörin benda þannig til, að

¹³⁹ Frambjóðendur demókrata, B. Clinton og A. Gore, unnu forsetakosningar 1992 en ekki vegna fylgisaukningar demókrata; þvert á móti töpuðu Demókratar nokkru fylgi (1988: 46%; 1992: 43%) en repúblíkanar urðu fyrir fylgishruni (1988: 54%; 1992: 38%). Óháður frambjóðandi, R. Perot, sem bauð sig fram í eigin nafni en ekki á vegum stjórnmálaflokks hlaut 19% atkvæða; besti árangur þriðja frambjóðanda í forsetakosningum síðan 1912. Í þessu riti er ekki fjallað um forsetakosningar 1992 né stjórnmál í Bandaríkjunum á forsetatímabili Clintons. Þess skal einungis getið, að hvorki úrslit forsetakosninga 1992 né fyrsta stjórnarár Clintons gefa, að mínu mati, tilefni til að endurskoða grundvallatriðin í röksemdafærslu ritsins. Einn mesta sigur sinn í bandaríska þinginu vann t.d. Clinton í atkvæðagreiðslu um Fríverslunarsamning Norður-Ameríku (NAFTA). Þar var forsetinn í nánu bandalagi við repúblíkana í þinginu, sem studdu samninginn nær einróma en í andstöðu við drjúgan meirihluta (60%) þingmanna eigin flokks.

flokksstofnanir hafi minna lögmæti meðal almennings heldur en bein þátttaka kjósenda í vali frambjóðenda. Prófkjörin falla vel að hugmyndum sem eru andsnúin valdi flokkanna: „Fólkið“ skal ráða en ekki „flokksbroddarnir.“

Hvað sem líður hlut prófkjaranna í gengi einstakra flokka í kosningum er forvitnilegt að athuga stjórnsmál í Bandaríkjunum undanfarna áratugi, einkanlega hlutverk stjórnsmálaflokkanna í stjórnun þjóðfélagsins.

Flokkskerfið hefur ekki breyst. Sömu tveir flokkarnir eru ráðandi í kosningum og allar tilraunir sem hafa verið gerðar til að stofna nýja flokka hafa runnið út í sandinn. Á ýmsan hátt hafa báðir meginflokkanir eflst á landsvísu; starfshættirnir mótast meira af „faglegum“ vinnubrögðum; flokkarnir styðja frambjóðendur með margvíslegum hætti í kosningabaráttu, veita m.a. ráðgjöf um hvernig heyja eigi kosningabaráttu. Flokkarnir hafa fleiri starfsmenn en áður og meiri fjármuni til ráðstöfunar og minna skilur nú að skoðanir þingmanna hvors flokks um sig, einkum þó í Repúblikanaflokki sem orðinn er nokkuð hreinræktaður íhaldsflokkur. Hinn frjálslyndi armur flokksins, sem fyrrum var valdamikill, einkum í norðausturfylkjunum, er ekki lengur áhrifaafli. Í heild hefur samt hlutverk flokkanna sem skipulagðra samtaka minnkað. Skilvirkni í stjórnkerfinu er minni og óánægja með flokkana, pólitískar stofnanir og einstaka stjórnsmálsmenn breiðist ört út.

Röksemdir margra bandarískra stjórnsmálafræðinga fara mjög saman við almenningsálitið. Stjórnkerfið þykir máttlausara og lýðræði minna en áður. Stjórnsmálafræðingar eru nokkuð sammála í skýringum sínum: Flokkarnir hafa ekki vald til að útnefna frambjóðendur; einstakir frambjóðendur verða að byggja upp eigin valdagrundvöll; kosningabaráttu er ákaflega dýr og hver frambjóðandi þarf að mestu að sjá um eigin fjármögnun; peningarnir koma ekki fyrst og fremst frá flokkunum heldur frá efnafólki og hagsmunasamtökum af ýmsu tagi og fyrirtækjum. Starfsemi þingsins lýtur mest hagsmunum þeirra sem fjármagna kosningabaráttu og kjördæmi viðkomandi þingmanns.¹⁴⁰

Kosningabátttaka er lítil í Bandaríkjunum. Í forsetakosningunum 1988 kaus rétt um helmingur atkvæðisbærra manna og kvenna, en í þingkosningum sem ekki fara saman við forsetakosningar neytir rétt

¹⁴⁰ Sbr. M.P. Fiorina (1989), einkum bls. 124-129.

um þriðjungur kjósenda réttar síns. Jafnframt hefur dregið úr flokks-hollustu; kjósendur hneigjast t.d. til þess að kjósa frambjóðanda annars flokksins til forseta en frambjóðanda hins flokksins til þings eða í kosningum til embætta heima fyrir. Frambjóðendur repúblikana hafa, með tveimur undantekningum, sigrað í forsetakosningum síðasta aldarfjórðunginn, en hafa á sama tíma verið minnihluta flokkur í fulltrúadeildinni og einnig í öldungadeild (nema 1980-86).

Skýringar stjórnmálafræðinga á þessari þróun eru ekki alfarið samhljóða, en vel má þó greina vissar sameiginlegar áherslur: Tengslin milli samfélags og stjórnmála hafa veikst. Hnignun flokkanna sem skipulagðra heilda á þarna stóran hlut að máli; kjörnir fulltrúar eru að mestu sjálfráðir; flokkarnir ráða ekki pólitískum örlögum þeirra né heldur þurfa kjörnir fulltrúar að axla ábyrgð á stefnu flokksins. Frambjóðendur megna að reka kosningabaráttu og ná endurkjöri, stundum með einstæðum árangri: Þannig voru 98% þeirra þingmanna í fulltrúadeildinni sem gáfu kost á sér endurkjörnir 1986 og 1988.¹⁴¹ Persónupólitíkin hefur síðan ýmsar óæskilegar afleiðingar fyrir heildina. Án sterkra stjórnmálaflokka hrannast upp vandamál í þjóðfélaginu, sem ekki er tekist á við; sundurlyndi í stjórnmálum eykst og óánægja almennings fer vaxandi.

Spyrja má:

-Kemur þessi þróun prófkjörum nokkuð við?

-Hafa ekki bandarískir flokkar ætíð verið veikir, a.m.k., ef miðað er við flokka í Vestur-Evrópu?

-Er minnkandi skilvirkni í stjórnaritari ekki fyrst og fremst tengd tilviljunum, forsetinn hefur verið repúblikani en þingmeirihlutinn verið skipaður demókrötum?

Prófkjörin í bandarísku flokkunum veikja þá ótvírætt sem skipulögð samtök. Litlir möguleikar eru t.d. á að halda uppi samstöðu forystumanna í prófkjörsflokki. Prófkjörin ýta undir persónupólitík þar sem hver forystumanna starfar fyrst og fremst á eigin vegum - ekki á vegum flokksins.¹⁴²

Innan bandarísku flokkanna ríkti frá upphafi meiri valddreifing heldur en tíðkaðist hjá flokkum í Vestur-Evrópu. Á landsvísu voru

¹⁴¹ Sbr. B. Ginsberg, M. Shefter (1990), bls. 4. Samsvarandi hlutfall var 96% í kosningum til fulltrúadeildar árið 1990 en 90% 1992. Sbr. *The Economist*, November 7th -13th 1992.

¹⁴² Sbr. W.D. Burnham (1988).

flokkarnir fremur kosningabandalög flokkanna í hinum ýmsu fylkjum heldur en samstæðar heildir. Flokksstofnanir voru hins vegar víða sterkar heima fyrir; allvíða voru sterkar „flokksmaskínur“ sem byggðu á fyrirgreiðslustjórnámálum. Stjórnmalaflokkur veitti margþætta fyrirgreiðslu í gegnum opinberar stofnanir en hlaut í staðinn atkvæði og stuðning. Nú eru bandarísku flokkarnir ekki lengur til sem skipulögð samtök af þessu tagi - staðbundin flokksfélög eru ekki ríkur þáttur í lífi fólks. Grunneiningar sterkra stjórnmalaflokka, staðbundin flokksfélög, eru að mestu horfnar.

Kosningarannsóknir eru fyrirferðarmiklar í bandarískri stjórnmálafræði. Ein af merkustu rannsóknunum á þessu sviði var gerð á sjötta áratug aldarinnar. Niðurstöður birtust árið 1960 í bókinni *The American Voter*, og þar kom m.a. fram að langflestir kjósendur í Bandaríkjunum töldu sig vera stuðningsmenn stóru flokkanna tveggja, demókrata og repúblikana og að flokkshollusta kjósenda var mikil.¹⁴³

Flokksstofnanir höfðu víða mikil og persónuleg samskipti við kjósendur og kjósendur sýndu flokki sínum mikla hollustu. Þessi samskipti flokks og kjósenda, svo og flokksvitund fólks, styrktu flokkana í sessi.

Á síðasta aldarfjórðungi hafa þessi tengsl flokka og kjósenda í Bandaríkjunum veikst mjög mikið; hin persónulegu samskipti horfið að mestu og dregið mjög úr flokkshollustu. Undantekningar í stjórnmálum Bandaríkjanna eru orðnar að meginreglu - hið óvenjulega orðið venjulegt ástand. Í stað þess að sami flokkurinn ráði framkvæmdavaldi, forsetaembættinu, og löggjafarvaldi, þinginu, skipta kjósendur nú atkvæðum sínum þannig að repúblikani er kjörinn til forseta og demókratar til þings. Í sjálfu sér þarf slíkt ástand ekki að skapa „pattstöðu“ í stefnumótun og ákvarðanatöku í stjórnkerfinu, repúblikaninn Eisenhower var forseti 1952-60 en flokkur hans hafði meirihluta í báðum deildum þingsins einungis í tvö ár, eða frá 1952-54. Samskipti forsetans og demókrata í þinginu einkenndust hins vegar fremur af samvinnu en árekstrum, einkum í utanríkismálum, en þar mótuðu flokkarnir sameiginlega stefnu. Á tímabilinu 1976-80 gisti demókratinn Jimmy Carter Hvíta húsið og demókratar höfðu meirihluta í báðum deildum þingsins. Samskipti framkvæmdavalds og löggjafarvalds voru engu að síður mjög stíð, svo vægt sé til orða tekið.

¹⁴³ Hér er byggt á A. Campbell et. al. (1964).

Demókratar mótuðu ekki heildstæða stjórnarstefnu, hvorki í utanríkis-
málum né innanlandsmálum. Carter beið síðan ósigur 1980.

Öflugir stjórn mála flokkar tengja saman tvö meginhlutverk stjórn-
mála flokka: Að ná árangri í kosningum og móta stjórnarstefnu. Flokkar sem hafa veik tengsl við kjósendur hafa litla burði til að móta stefnu, leggja hana fyrir kjósendur í kosningum og reyna að hrinda stefnu í framkvæmd komist flokkurinn í ríkisstjórn.

Í Bandaríkjunum hefur persónupólítík komið í stað flokkastjórn-
málanna. Hver þingmaður hefur sinn eigin fylgisgrundvöll, og störf þingmanna miðast fyrst og fremst við að ná endurkjöri en ekki að framfylgja stefnu flokksins, sem í mörgum mikilvægum málum er ekki einu sinni til staðar. Á síðustu árum hafa þingmenn í fulltrúa-
deildinni náð hreint ótrúlegum árangri við að ná endurkjöri. Megin-
atriðið er hins vegar ekki hvort þingmenn ná góðum árangri eður ei í kosningum, heldur hitt að pólitísk örlög þingmanna eru að mestu orðin óháð styrkleika flokkanna.

Í forsetakosningum gilda sömu lögmál. Frambjóðendur verða að byggja upp eigin fylgisgrundvöll, og flokksstofnanir leika hér lítið hlutverk. Frambjóðandi fyrir repúblikana hefur ríka ástæðu til að bjóða sig fram sem „utangarðsmaður“ er berst fyrir fólkið gegn kerfinu í Washington, þar sem demókratar hafa þingmeirihluta. Slíkur mál-
flutningur er einkar vænlegur til vinsælda, eins og reyndar Carter sýndi einnig fram á með sigri í forkosningum og forsetakosningum 1976.

Hnignun flokkanna hefur haft djúpstæðar afleiðingar fyrir bandarísk stjórn mála. Persónustjórn mála duga flokkunum til að halda velli í kosningum - nýir flokkar hafa ekki náð árangri - en persónupólítík megnar ekki að takast á við vandamál þjóðfélagsins. Stjórn mála-
mennirnir ná kosningu - en þeir stjórna ekki.

Á ytra borðinu er hið nýja stjórn mála kerfi lýðræðislegra en gamla flokksræðið. En svo er ekki þegar grannt er skoðað. Fremur er hér um að ræða gervilyðræðispróun - breytingar sem virðast vera lýðræðis-
legar en eru það ekki.¹⁴⁴ Með hnignun flokkanna hafa tengslin milli almennings og ráðamanna rofnað. Í kosningum er ekki lengur kosið milli flokka heldur milli einstakra frambjóðenda. Umboð sigur-
vegaranna er mjög takmarkað, svo og möguleikar þeirra til að hrinda

¹⁴⁴ Sbr. R.A. Dahl (1990).

stefnumálum í framkvæmd. Reagan var til að mynda sigursæll í forsetakosningum, en jafnvel eftir yfirburðasigur 1984 megnaði hann ekki að fara nýjar leiðir í stjórnun þjóðfélagsins. Að baki honum var kosningasamsteypa sem átti það fyrst og síðast sameiginlegt að vera á móti skattahækkunum og dá Reagan. Skattar voru lækkaðir í stjórnartíð Reagans, útgjöld til varnarmála aukin verulega en velferðarútgjöld óbreytt að mestu. Upp úr þessu spratt mikill og viðvarandi fjárlagahalli. Hin frjálsslyndu öfl og íhaldsmenn, sem sameinuðust í stuðningi við Reagan, greinir einnig á um grundvallaratriði í stjórnámálum; íhaldsmenn vilja mikil ríkisafskipti í ýmsum siðgæðismálum (fóstur-eyðingarlöggjöf, trúarbrögðum), en frjálsslyndir vilja minni afskipti ríkisins á öllum sviðum.

Pattstaða hefur myndast. Demókratar ráða þinginu en repúblíkanar oftast forsetaembættinu. Hvorugur flokkanna hefur hins vegar mótaða stefnu í helstu málefnum þjóðfélagsins né umboð til að hrinda slíkri stefnu í framkvæmd. Í stjórnámálum Bandaríkjanna ríkir látlaus skæruhernaður. Stjórnámálamenn reyna að grafa undan andstæðingnum með uppljóstrunum, rannsóknum og málaferlum. Í persónupólitíkinni hverfa fyrri reglur um friðhelgi einkalífs stjórnámálanna. Neikvæður kosningaáróður með árásum á andstæðingana skilar gjarnan góðum árangri í kosningum, en elur á tortryggni almennings í garð stjórnámálanna og stjórnkerfisins í heild. Persónupólitíkin knýr sérhvern stjórnámálmann til að hugsa fyrst og fremst um eigin hag, eigið endurkjör. Sjálfsbjargarviðleitni stjórnámálanna grefur hins vegar undan lýðræði og skilvirkni stjórnkerfisins. Hér eru ekki á ferð nein lögmál sem umbreyta hagnaði einstaklinganna yfir í hagsmuni heildarinnar.

Meginþættirnir í stjórnámálaþróun Íslands síðasta aldarfjórðung eru hinir sömu og hér hefur verið lýst. Á Íslandi sem og í Bandaríkjunum hafa tengslin milli kjósenda og stjórnámálanna veikst mjög. Flokkakerfið á þarna stóran hlut að máli- stjórnámálaflokkarnir eru ekki tengiliður almennings við stjórnvöld, virkja ekki fólk til þátttöku og móta ekki stefnu sem lögð er fyrir kjósendur á kjördag. Í löndunum tveimur ríkir pólitísk kreppa; þau eru föst í vítahring óskilvirks stjórnkerfis og vaxandi óánægju almennings. Persónupólitíkin getur hvorki skapað heildstæða stjórnarstefnu né veitt kjósendum valkosti í kosningum. Stefnumótun og stjórnun í þágu sérhagsmunahópa er í eðli sínu tætingsleg og styðst ekki við umboð frá fólkinu í landinu.

Vandamál eru hvorki útbreiddari né alvarlegri á Íslandi og í Bandaríkjunum en í öðrum löndum hins vestræna heims. Aðstæður eru mismunandi frá einu landi til annars, því þau búa m.a. við ólík ytri skilyrði. Á Íslandi og í Bandaríkjunum hefur hins vegar átt sér stað vanþróun hins pólitíska kerfis. Stjórnmálaflokkar bjóða ekki fram valkosti í kosningum, flokkarnir eru veikir og virkni í stjórnmálum lítil. Stefnumörkun er fálmkennd og stjórnun þjóðfélagsins ómarkviss. Vaxandi aðskilnaður er milli kosninga og valdabaráttu í stjórnmálum. Skipulögð áhrif almennings fara þverrandi og einstaklingar takast á um völd í endalausri baráttu innan flokka og innan pólitískra stofnana þjóðfélagsins. Fjölmíðlar eru uppteknir af persónum einstakra stjórnmálamanna, einkalífi þeirra og athöfnum. Persónustjórnmálin ríkja.

Fjarlægð stjórnmálanna frá samfélaginu hefur breytt baráttuaðferðum í stjórnmálum. Vel skipulagðir stjórnmálaflokkar eiga traustar rætur meðal kjósenda, þeir vilja og geta virkjað fólk til þátttöku. Veikir og sundurlyndir flokkar byggja fremur á stjórnmálum sem sjónarspili, þar sem einstakir stjórnmálamenn reyna að ná og halda athygli og hylli kjósenda með fyrirgreiðslu, glannalegum yfirlýsingum og uppákomum fremur en mótun stefnu í málefnum þjóðfélagsins.

Stjórnmálaflokkar eru sterkari heildir og mikilvægari í stjórnmálum flestra annarra Vesturlanda. Flokkarnir urðu strax sterkir og starfsemi þeirra hefur almennt ekki hnignað. Stjórnarhættir hafa að sönnu breyst, en flokkarnir gegna enn lykilstöðu í stjórnmálum. Sumar breytingar síðustu áratuga, t.d. minnkandi þátttaka í flokksstarfi, hafa vissulega veikt flokkana, en aðrar breytingar hafa á móti styrkt þá. Nýir samfélagsstraumar hafa tengst hefðbundnum flokkum eða leitt til stofnunar nýrra flokka. Stjórnmálin einkennast áfram af baráttu skipulagðra og samstæðra heilda - stjórnmálaflokka- fremur en athöfnum og valdabaráttu einstaklinga, sem taka þátt í stjórnmálum á eigin vegum.¹⁴⁵

Þessi samanburður á Bandaríkjunum og Íslandi annars vegar og öðrum vestrænum löndum hins vegar er hér dreginn í skörpum andstæðum, en hann er í fullu samræmi við veruleikann. Yfirráð yfir framboðum skipta miklu máli - aðeins á Íslandi og í Bandaríkjunum viðhafa flokkar prófkjör sem taka frá flokksstofnunum lykilhlutverk

¹⁴⁵ Sbr. t.d. M. Gallagher, M. Laver, P. Mair (1992). P. Selle, L. Svásand (1991) sem fjalla um þróun stjórnmálaflokka í Vestur-Evrópu.

sérhvers stjórnmalaflokks; að ráða hverjir eru í framboði í nafni flokksins. Sundurlyndi innan flokka fylgir prófkjörunum, minnkandi geta til stefnumótunar og minni áhrif flokka sem skipulagðra heilda á stjórn landsins.

Forvitnilegt er að rýna í orsakir nýrra „lögmála“ í stjórnmalum Íslands og Bandaríkjana. Stjórnskipan landanna virðist ekki skipta þarna miklu máli. Bandaríkin eru sambandsríki, framkvæmdavaldið er í höndum forsetans en löggjafarvaldið í höndum þingsins sem starfar í tveimur deildum, fulltrúadeild og öldungadeild. Stjórnskipan Íslands er býsna ólík þessu. Engu að síður hafa þróast í báðum löndum mjög svipaðir stjórnmalaflokkar, sem brugðust við nýjum kringumstæðum með keimlíkum hætti - og áþekkingum afleiðingum.

Kosningakerfi landanna tveggja eru einnig afar ólík. Kjördæmi í Bandaríkjunum eru einmenningskjördæmi og því er sá kjörinn sem flest atkvæðin hlýtur. Í kosningum til fulltrúadeildar er hverju fylki skipt niður í einmenningskjördæmi í samræmi við fjölda kjósenda í fylkinu. Í kosningum til öldungadeildar er hvert fylki eitt kjördæmi, sem og í forsetakosningum. Á Íslandi eru átta kjördæmi, hvert með fimm til 18 þingmenn, og þingsætum er úthlutað til flokka í hlutfalli við fylgi þeirra í hverju kjördæmi og á landinu öllu.

Mismunandi kosningakerfi getur ekki útskýrt hvers vegna stjórnmalaflokkar hafa þróast svo líkt í báðum löndum, né heldur hafa breytingar á kosningakerfi verið beinir áhrifavaldar í stjórnmalapróun síðustu áratuga.¹⁴⁶ Hvorki stjórnkerfi né kosningakerfi eru vænlegir skýringarþættir í umfjöllun um breytingar á stjórnmalum Íslands og Bandaríkjana síðasta aldarfjórðung. Að minni hyggju skipta sex samverkandi þættir þarna mestu: uppruni núverandi stjórnmalaflokka, almennar hugmyndir um stjórnmal, söguleg þróun, viðbrögð flokka, ófyrirséðar afleiðingar breytinga, og að lokum innri lögmál stjórnmalanna.

1) **Uppruni núverandi stjórnmalaflokka.** Á Vesturlöndum hafa tvenns konar sögulegar kringumstæður komið í veg fyrir, að nýir stjórnmalaflokkar hefðu möguleika á að verða fyrirgreiðsluflokkar: Annars vegar sterkt regluveldi í opinberum stofnunum og hins vegar einveldi konungs.¹⁴⁷ Þegar fjórflokkakerfið myndaðist á Íslandi voru þessar kringumstæður ekki fyrir hendi og sömuleiðis ekki í Banda-

¹⁴⁶ Sbr. „Electoral Reform“, The Economist May 1-7th 1993, bls. 21-24.

¹⁴⁷ Sbr. M. Shefter (1977).

ríkjunum þegar núverandi flokkar voru stofnaðir. Meginflokkar landanna tveggja þróuðust þar af leiðandi sem fyrirgreiðsluflokkar, byggðu á því að geta deilt út gæðum (persónulegri fyrirgreiðslu) fremur en að skírskota til sameiginlegra stefnumála og sameiginlegra hagsmuna.

2) **Almennar hugmyndir.** Í báðum löndum ríkir sterk hefð fyrir pólitískum hugmyndum þar sem áhersla er lögð á beint og milliliðalaust samband almennings og kjörinna fulltrúa. Jafnframt ríkir sterk tilhneiging til að líta á stjórnmalaflokka sem fulltrúa sérhagsmuna og sundrungar. Í stjórnarskrám landanna er ekki minnst á stjórnmalaflokka. Höfundar hinnar bandarísku stjórnarskrár höfðu reyndar hina megnustu andúð á stjórnmalaflokkum. Í stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands eru þingmenn taldir bundnir sannfæringu sinni eingöngu. Lútersk áhrif eru þar greinileg,¹⁴⁸ enda stjórnarskráin samin að danskri fyrirmynd.¹⁴⁹

3) **Söguleg þróun.** Fjórflökkakerfið íslenska og tveggjaflokkakerfið bandaríska hlutu í upphafi líf sitt og næringu af sambandi stjórnmalanna við samfélag og ríkisvald. Barátta við að viðhalda og breyta valdakerfinu gaf flokkastjórnmalum innihald, sem og tengsl flokkanna við hagsmunaaðila og stéttaskiptingu samfélagsins. Úr þessari samsvörun dró er tímar liðu fram og meiri sátt skapaðist um valdakerfið - í Bandaríkjunum á tímum New Deal og síðari heimsstyrjaldarinnar, á Íslandi með stofnun Lýðveldisins 1944. Flokkastjórnmalin fóru þar með úr fyrri farvegi. Flokkunum var í senn ógnað - hinn gamli grunnur var að mestu horfinn - og möguleikar opnuðust til að bregðast við nýjum aðstæðum í lok sjöunda áratugar aldarinnar. Hefðin varð þeim ekki fjötur um fót.

4) **Viðbrögð flokka.** Meginflokkar Bandaríkjanna og Íslands voru kjarnaflokkar sem byggðu á fyrirgreiðslu. Í flokkunum er fyrst og fremst að finna tvo hópa, höfðingja og skjólstaðinga. Forystumennirnir og þeir sem stefna að forystu eru nokkuð einráðir um viðbrögð flokksins; virkir almennir flokksmenn eru fáir og áhrifa þeirra á hugmyndafræði og stefnufestu gætti lítt í starfsháttum flokkanna.

¹⁴⁸ Sbr. Beyme (1985), bls. 312.

¹⁴⁹ Núverandi stjórnmalaflokkar gegndu ekki heldur lykilhlutverki í mótun þjóðríkjanna beggja, hvorki í baráttu fyrir lýðrættindum né fullveldi þjóðanna. Í báðum löndum eru núverandi meginflokkar einnig tengdir deilum um leikreglur í stjórnmalum; á Íslandi átökum um kjördæmaskipan og kosningakerfi; í Bandaríkjunum um stöðu ríkjanna í sambandsríkinu.

Flokkar beggja landa lentu í erfiðleikum seint á sjöunda áratugnum og í upphafi hins áttunda. Ástæðurnar voru margþættar, að hluta til langtíma söguleg þróun, að hluta til atburðir og kringumstæður þessara ára (deilur um Víetnam-styrjöldina í Bandaríkjunum; embætta-veitingar, efnahagskreppa, langvarandi ríkisstjórnarseta sömu flokka á Íslandi).

Flokkarnir brugðust við nýjum aðstæðum sem kjarnaflakkar; forystan hafði mikið svigrúm og markmið forystumanna var fyrst og fremst að ná sem flestum atkvæðum. Prófkjör í einum flokki kölluðu á prófkjör í öðrum flokkum.

5) **Ófyrirséðar afleiðingar.** Viðbrögð flokkanna komu af stað þróun sem þeir hvorki höfðu stefnt að né sáu fyrir. Skammtímahagsmunir flokkanna réðu viðbrögðum þeirra, en þegar tímar liðu áttu breytingar á framboðsaðferðum stóran þátt í að auka á sundrunu innan flokkanna og veikja vald þeirra. Áætlun íslensku flokkanna var ekki sú að grafa undan valdi flokksstofnana, heldur var þvert á móti reynt að tvinnna saman prófkjör og vald flokksstofnana yfir framboðum. Að sama skapi var það ekki áætlun forráðamanna Demókrataflokksins bandaríska að gera prófkjörin að meginaðferð við að velja frambjóðendur flokksins.

Afleiðingar breytinga á lögum flokksins um val á forsetaframbjóðendum urðu aðrar en til var stofnað. Enn koma eiginleikar flokkanna á Íslandi og í Bandaríkjunum við sögu; kjarnaflakkar hafa tilhneigingu til að huga fyrst og fremst að árangri í kosningum, stjórnlist þeirra er skammtímastjórnlist, miðast við næstu kosningar, þeir breyta þeim þáttum sem helst eru á valdi þeirra að breyta, framboðsaðferðum og frambjóðendum, fremur en stefnu og starfsháttum.

Engin samtök geta séð fyrir allar afleiðingar gerða sinna. Tengslin milli skammtímahagsmuna og langtímahagsmuna hljóta ávallt að einhverju leyti að vera óþekkt hverju sinni. Kjarnaflakkar leggja hins vegar meiri áherslu en fjöldaflokkar á hagsmuni augnabliksins og taka síður til skipulagðrar umfjöllunar hugsanlegar afleiðingar skammtíma-aðgerða. Kjarnaflakkar eru líklegri til skjótra viðbragða, ná árangri á stuttum tíma - hafa áhrif á stöðu sína í kosningum - en þeir eru einnig líklegri en fjöldaflokkar til að huga ekki að hugsanlegum langtíma-afleiðingum skipulagsbreytinga.

6) **Innra samræmi stjórnmalanna.** Náin tengsl ríkja ávallt milli hinna ýmsu þátta í sérhverju stjórnmalakerfi; ákveðið samræmi

myndast, þannig að breytingar á einu sviði kalla fram breytingar á öðrum sviðum.¹⁵⁰ Í þessu riti hefur áður verið vitnað til Sjöbloms (1986) sem gerir ráð fyrir samræmi: útnefningar frambjóðenda - flokksagi - mótun stefnu - þáttur flokka í stjórnun - ábyrgð flokka. Breytingar við val á frambjóðendum hafa „bylgjuáhrif“, koma af stað breytingum á öðrum sviðum.

Persónustjórnmál skapa nýjar leikreglur í stjórnmálum, sem áhrifamenn í stjórnmálum smám saman viðurkenna í verki. Núverandi forystumenn hafa komist til valda samkvæmt nýju fyrirkomulagi og hafa ríka hagsmuni af að viðhalda því. Nýtt samræmi hefur þar með skapast; persónustjórnmál - veikari flokksstofnanir - lítil þátttaka í starfi flokkanna - persónulegar deilur stjórnmálamanna - fjölmiðlauppákomur og pólitísk „hneyksli“ af ýmsu tagi.

Samræmi stjórnmálanna raskaðist með svipuðum hætti á Íslandi og í Bandaríkjunum - hið nýja stjórnmálakerfi er í mörgum atriðum einnig keimlíkt í löndunum tveimur.

Ég hef hér rætt um sex þætti sem skýra þróun stjórnmálaflokka á Íslandi og í Bandaríkjunum síðustu áratugi. Engin tilraun verður hér gerð til að skera úr um mikilvægi einstakra þátta - samanlegt varpa þeir hins vegar ljósi á söguna.

Samanburður minn á stjórnmálaþróun á Íslandi og í Bandaríkjunum hefur fram að þessu að mestu byggt á þáttum sem eru svipaðir í löndunum tveimur. Við skulum huga að atriðum sem ólík eru, lýsa þeim nánar og athuga mikilvægi þeirra. Ég byrja á kosningaþátttöku, sem er mjög mikil á Íslandi en afar lítil í Bandaríkjunum ef miðað er við önnur Vesturlönd. Ég rek fyrst hvernig kosningaþátttaka er og hefur verið í löndunum tveimur, athuga síðan hvort og þá hvernig kosningaþátttaka geti talist mælikvarði á virkni í stjórnmálum, og íhuga að lokum hvort ástæða sé til að endurskoða fyrri staðhæfingar mínar um að virkni fólks í stjórnmálum hafi minnkað á Íslandi og í Bandaríkjunum síðustu áratugi.

Kosningaþátttaka í þingkosningum á Íslandi hefur á undanförunum áratugum verið að meðaltali tæp 90 prósent. Í nokkrum löndum Vesturlanda, þar sem fólki er skylt að kjósa, hefur kosningaþátttaka verið aðeins meiri.¹⁵¹

¹⁵⁰ Hér gætir sterkra áhrifa frá röksemdum M.P. Fiorina (1989), einkum bls. 83-84.

¹⁵¹ Sbr. Beyme (1985), bls. 268-269.

Í Bandaríkjunum fara kosningar fram annað hvert ár til fulltrúa-deildar þingsins og forsetakosningar fjórða hvert ár. Í þingkosningum, sem ekki falla að forsetakosningum, neytir um þriðjungur atkvæðisbærs fólks réttar síns. Í forsetakosningum, og þeim þingkosningum sem fara saman við forsetakosningar, hefur þátttakan verið heldur meiri, t.d. ríflega 50,2 prósent árið 1988. Þátttakan í forsetakosningum hefur farið minnkandi síðan 1968 er hún var 60,9 prósent. Mjög hefur dregið úr kosningaþátttöku í Bandaríkjunum síðustu hundrað árin, þannig var kosningaþátttakan ríflega 80 prósent í forsetakosningum 1876.

Athuganir á kosningaþátttöku og kosningahegðan í Bandaríkjunum koma heim og saman við kenningar um hnignun flokkanna, sem og staðreyndir um útbreidda og vaxandi óánægju fólks með meginflokkana tvo. Nýverið hefur afstaða margra kjósenda breyst úr áhuga-leysi á flokkunum yfir á andúð á þeim báðum.¹⁵²

Dæmið er flóknara en þetta á Íslandi. Kosningaþátttakan í síðustu alþingiskosningum 1991 var að vísu hin lægsta sem verið hefur síðan 1946, eða 87,6 prósent (var 87,4 prósent 1946), en ekki ber að lesa of mikið út úr þátttöku í einum kosningum, því hér gæti allt eins verið um stundarfyrirbrigði að ræða.

Við fyrstu sýn kann sú staðreynd, að á Íslandi er kosningaþátttaka afar mikil, að stangast á við fullyrðingar mínar um veikari tengsl milli kjósenda og stjórnmalaflokka. Svo er þó ekki, þegar nánar er að gáð. Í fyrsta lagi, segir kosningaþátttaka okkur ekkert um hvort þeir sem kjósa séu sami hópur fólks kosningar eftir kosningar. Nánari rannsóknir þarf hér til. Kosningarannsóknir Ólafs Þ. Harðarsonar sýna okkur, að sá hópur kjósenda sem kys reglulega, er talsvert minni en hlutfall kjósenda hverju sinni. Um 15-20% kjósenda annað hvort kjósa ekki eða kjósa óreglulega, taka þátt í sumum kosningum en öðrum ekki.¹⁵³

Yfirlit yfir kosningaþátttöku Íslendinga sýnir einnig, að þátttakan var orðin almenn fyrir daga skipulagðra stjórnmalaflokka. Kosningaþátttakan var orðin 75,7% þegar árið 1908 (kosningaréttur var þá eingöngu réttur karlanna). Í þingkosningunum 1923 kusu 83,7% karla og 68,4% kvenna, sem þá höfðu nýverið fengið kosningarétt.

¹⁵² Sbr. H-D Klingemann, M.P. Wattenberg (1992).

¹⁵³ Sbr. Ólafur Þ. Harðarson (1994), bls. 54-59.

Núverandi stjórnmálaflokkar höfðu eflaust einhver áhrif á kosningaþátttöku, einkum þegar þeir lögðu fram krafta sína í þjóðaratkvæðagreiðslunni 1944 um sambandslitin við Dani og stofnun lýðveldis (þátttakan var 98,5% meðal karla og 98,2% meðal kvenna).

Á Íslandi er sú hugmynd sterk að fólk eigi að neyta atkvæðisréttar síns og að þátttaka í kosningum sé bæði réttur og skylda þegnanna í lýðræðisríki. Hefðin er meginskýringin á mikilli kosningaþátttöku, en ekki styrkleiki flokkanna. Í forsetakosningunum 1968 var þátttakan t.d. 92,2% (93% meðal karla, 91,3% meðal kvenna); í forsetakosningunum 1980 90,5% (90,1% meðal karla, 90,9% meðal kvenna). Í hvorugum kosningunum tóku flokkarnir opinbera afstöðu eða tóku þátt í kosningabaráttunni með skipulögðum hætti. Í forsetakosningunum 1952, þegar tveir stærstu flokkarnir, Sjálfstæðisflokkurinn og Framsókn, studdu sama forsetaframbjóðandann, var þátttakan 82,0% - minni en í þingkosningunum á undan (1949: 89,0%) og næstu þar á eftir (1953: 89,9%).

Einnig skiptir hér talsverðu máli að samkeppni milli flokkanna hefur verið allmikil, kjördæmin eru ekki mjög fjölmenn og hvert atkvæði getur skipt sköpum um val þingmanna. Meginatriði er, að við getum ekki dregið neinar ályktanir um styrkleika flokkanna sem skipulagðra heilda með því einu að athuga kosningaþátttöku; þarna á milli eru margbreytileg tengsl.¹⁵⁴

Fyrir í ritinu rökstuddi ég að stjórnskipan Íslands og Bandaríkjanna hefði ekki orsakað hræringar í stjórnmálalífi landanna síðustu áratugi. Breytingar á stjórnskipan voru ekki undanfari breytinga á stöðu flokkanna; sömu hreyfilögmál voru einnig að verki í löndunum tveimur, þrátt fyrir mismunandi stjórnskipan, þar með er ekki sagt að stjórnskipan skipti engu máli í stjórnmálum. Við höfum ekki enn athugað samspil stjórnskipunar og stjórnmálaþróunar síðustu áratuga.

Í stuttu máli er niðurstaða mín sú að þingræðisfyrirkomulagið á Íslandi hamli talsvert gegn sundurlyndistilhneigingu innan flokka. Í Bandaríkjunum veitir stjórnskipanin ekkert slíkt viðnám, heldur þvert á móti magnar hún upp vaxandi sambandsleysi stjórnmálaflokka og kjósenda. Þingræði kallar á nokkurn flokksaga, einkum að stjórnmálaflokkar vinni saman í þinginu í mikilvægum málum og að þingflokkar

¹⁵⁴ Þannig bendir lítil kosningaþátttaka til þess að flokkunum takist ekki að fá fólk á kjörstað. Hins vegar gildir ekki hið gagnstæða: Sterkir flokkar eru ekki ætíð forsenda mikillar kosningaþátttöku, eins og Ísland er glögg dæmi um.

myndi meirihluta að baki ríkisstjórn. Samstæður meirihluti er einnig nauðsynlegur á Íslandi vegna þess að minnihlutastjórnir eru ávallt bráðabirgðastjórnir. Ólíkt öðrum Norðurlöndum, einkum þó Danmörku og Noregi, er engin hefð fyrir minnihlutastjórnnum á Íslandi. Ríkisstjórnarþátttaka er íslensku flokkunum mikið kappsmál, þeir reyna til hins ítrasta að mynda meirihlutastjórn og þeir deila ógjarnan völdum með flokkum sem eru í stjórnarandstöðu. Ríkisstjórnarflokkar vilja sitja að óskiptum feng.¹⁵⁵

Það er hins vegar auðvelt að gera of mikið úr þeim áhrifum þingræðisfyrirkomulags að koma í veg fyrir sundurlyndi og veikingu flokka. Fleiri þættir hafa áhrif á flokksaga, t.d. stærð þingmeirihlutans. Ríkisstjórnir með drjúgan meirihluta að baki í þinginu þola vel að einstaka stjórnarþingmenn fari stundum eigin leiðir í þinginu. Naumur þingmeirihluti krefst þess hins vegar að samheldni ríki innan stjórnarflokkanna, og einstakir stjórnámálamenn hafa þá takmarkað svigrúm.

Þingræðið vinnur gegn opinberu sundurlyndi innan þingflokka, gerir m.a. þingflokka að mikilvægum einingum innan þingsins þar sem þingmál eru rædd og bindandi ákvarðanir teknar. Heldur hefur þó dregið úr samheldni innan þingflokka síðustu áratugina, og styður sú staðreynd enn kenningar um hnignun íslensku flokka. Nokkur dæmi skulu hér tilgreind:

1968: Klofningur í þingflokki Alþýðubandalagsins; myndaður nýr þingflokkur þriggja þingmanna.

1971: Samtök frjálslyndra og vinstri manna.

1979: Þingflokkur Alþýðuflokksins ákveður að rjúfa stjórnarsamstarf flokksins við Framsóknarflokk og Alþýðubandalag. Formaður flokksins var fjarverandi og tók ekki þátt í þessari ákvörðun.

1979: Sérframboð sjálfstæðismanna á Suðurlandi og Norðurlandi eystra.

1980: Varaformaður Sjálfstæðisflokksins og tveir aðrir þingmenn flokksins mynda ríkisstjórn með Alþýðubandalagi og Framsóknarflokki. Næstefsti maður á þinglista flokksins í Reykjavík stuðlaði að myndun ríkisstjórnarinnar með yfirlýsingu um hlutleysi. Meirihluti

¹⁵⁵ Þessi niðurstaða styður röksemd P. Katzenstein (1985), bls. 203, um að tengsl séu á milli tegundar stjórnámalflokka og þess að minnihlutastjórnir séu myndaðar. Fjöldaflokkar eru miklu ófúsari til mikilla málamiðlana í þeim tilgangi að komast í ríkisstjórn heldur en kjarnaflokkar. Minnihlutastjórnir eru því líklegar í löndum, þar sem starfa stefnufastir fjöldaflokkar.

þingflokksins og æðstu stofnanir flokksins (flokksráðsfundur, landsfundur) lýsa yfir andstöðu við ríkisstjórnina.

1982: Vilmundur Gylfason yfirgefur þingflokk Alþýðuflokksins og stofnar nýjan stjórn mála flokk.

1983: Sérframboð framsóknarmanna á Norðurlandi vestra.

1983: Sérframboð sjálfstæðismanna á Vestfjörðum.

1983: Meirihluti þingflokks Sjálfstæðisflokksins vildi fremur að flokkurinn fengi sex ráðherrasæti og Framsóknarflokkurinn fjögur, þar á meðal forsætisráðherrann, en að formaður flokksins yrði forsætisráðherra og skipting ráðherraembætta jöfn milli flokkanna. Minnihluti þingflokksins studdi formann flokksins.

1983: Ellert B. Schram segir skilið við þingflokk Sjálfstæðisflokksins og starfar áfram sem óháður þingmaður.

1987: Albert Guðmundsson yfirgefur Sjálfstæðisflokkinn og stofnar Borgaraflokkinn.

1987: Stefán Valgeirsson gengur úr Framsóknarflokkinum og er í sérframboði í Norðurlandi eystra.

1988: Við stjórnarmyndun Alþýðubandalags með Framsóknarflokki og Alþýðuflokki lýsti þingmaður Alþýðubandalags, Skúli Alexandersson, yfir því að hann væri ekki stuðningsmaður ríkisstjórnarinnar.

1991: Eftir stjórnarmyndun Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks gáfu tveir þingmenn Sjálfstæðisflokks, Egill Jónsson og Matthías Bjarnason, út yfirlýsingu um að þeir væru óbundnir stefnu stjórnarinnar í veigamiklum mála flokki, byggðastefnu.¹⁵⁶ Stjórnarþingmenn voru 34 en ekki 36, sem var samanlagður þingstyrkur Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks.

Í þingflokkum allra fjórflokkanna hefur sem sagt gætt aukins sundurlyndis síðustu áratugi. Einnig er áberandi, að formenn flokka hafa takmarkað vald yfir ráðherravali flokka sinna. Framsóknarflokkur virðist vera nokkur undantekning, samheldnin í þingflokknum meiri og staða formannsins sterkari en í hinum flokkunum.

Þingmenn í hverjum þingflokki eru yfirleitt kjörnir af framboðslista sama stjórn mála flokks. Stærð þingflokksins ákvarðast af fylgi flokksins meðal kjósenda. Ríkisstjórnir byggja einnig á meirihluta í þinginu, þingmenn eru annað hvort stuðningsmenn ríkisstjórnarinnar

¹⁵⁶ Yfirlýsingu Matthíasar er að finna í Morgunblaði 6. nóvember 1991 og Egils í sama blaði næsta dag.

eða stjórnarandstæðingar. Þessir þættir stuðla allir að samheldni þingflokka.

Bein tengsl eru ekki milli kosningaúrslita og ríkisstjórnarmyndunar. Flokkar ganga til kosninga án þess að útiloka fyrir fram neitt ríkisstjórnarmynstur. Eftir að Alþýðubandalagið hætti að gera brottför bandaríska hersins að skilyrði fyrir þátttöku í ríkisstjórn 1978 hafa opnast möguleikar á ríkisstjórnarsamstarfi Alþýðubandalags og Sjálfstæðisflokks, en fall nýsköpunarstjórnarinnar 1946 útilokaði slíkt. Þá hafa nýir flokkar verið stofnaðir, fengið kjörna þingmenn og átt sæti í ríkisstjórnnum (Samtök frjálslyndra og vinstri manna 1971-74, Borgaraflokkur 1989-91).

Samskipti forystumanna hafa áhrif á stjórnarmyndanir og líftíma ríkisstjórna. Lítil vafi leikur t.d. á, að samvinna Jóns Baldvins Hannibalssonar og Steingríms Hermannssonar átti ríkan þátt í samstarfi Framsóknar og Alþýðuflokks í tveimur ríkisstjórnnum á árunum 1987-91, en þá hafði verið stirt milli flokka þeirra í þrjá áratugi. Á sama hátt byggðist myndun nýrrar viðreisnarstjórnar á metttíma, eða tíu dögum, eftir kosningarnar 1991 mjög á sambandi Jóns Baldvins og Davíðs Oddssonar, formanns Sjálfstæðisflokksins.

Ekki vil ég halda því fram, að mikilvægi samskipta forystumanns séu nýmæli í íslenskum stjórnámálum. Persónuleg samskipti hafa þar ávallt haft mikil áhrif. Hinn persónulegi þáttur hefur samt orðið sterkari með minnkandi einingu innan þingflokka og fleiri ríkisstjórnarmöguleikum.

Minnkandi vald flokksstofnana yfir framboðum flokka, óskýrari hugmyndafræðilegar línur milli fjórflokka og fleiri möguleikar í ríkisstjórnarmyndunum - þessir þætti stuðla allir að auknum líkum á ágreiningi innan þingflokka. Fyrri leiðarkort flokka er úrelt og mat þingmanna innan hvers þingflokks á hvert stefna skuli getur orðið harla mismunandi. Fremur er þar byggt á mati sérhvers þingmanns á aðstæðum heldur en sameiginlegum hefðum flokksins.

Fleiri þættir en þingræðisskipulagið hafa sem sagt áhrif á starfshætti flokka í þinginu, samstöðu og sundurlyndi í þingflokkum. Engu að síður vinna þingræðiskerfið og kosningakerfið á Íslandi gegn upplausn flokka. Hvort tveggja gefur flokkunum skýrt hlutverk; annars vegar að mynda ríkisstjórnir; hins vegar að bjóða fram fólk á sameiginlegum listum í kjördæmum landsins.

Í Bandaríkjunum er annað upp á teningnum. Stjórnarskrá landsins skapar möguleika á átökum og pattstöðu milli löggjafarvalds og framkvæmdavalds. Einn flokkur getur náð þingmeirihluta en forsetinn verið kjörinn úr hinum flokknum. Fyrir 1956 hafði slíkt ástand aðeins einu sinni skapast í sögu Bandaríkjanna, eða í riflega hálfu aðra öld. Á síðastliðnum 24 árum hefur sami flokkurinn hins vegar haft meirihluta í báðum deildum þingsins og ráðið forsetaembættinu einungis fjögur ár, eða frá 1976-80. Undantekningin er orðin að reglu, hið óvenjulega í stjórnmálum orðið venjan.

Práteflið í stjórnkerfinu er afleiðing af veikari stöðu flokkanna meðal kjósenda. Síðustu áratugi hafa kjósendur í ríkum mæli skipt atkvæðum sínum milli flokkanna - þeir kjósa frambjóðanda annars flokksins til þings en frambjóðanda hins til forseta. Áður fyrr hélt fylgi flokkanna í forsetakosningum og þingkosningum á sama tíma í hendur. Þannig fékk vinsæll frambjóðandi Demókrata, Lyndon B. Johnson, 61% atkvæða í forsetakosningunum 1964 en frambjóðendur flokksins í kosningum til fulltrúadeildar þingsins 59%. Í kosningunum 1984 hlaut forsetaframbjóðandi demókrata, Walter Mondale, einungis 41% atkvæða, en frambjóðendur demókrata í þingkosningum hlutu hins vegar 53% atkvæða og drjúgan meirihluta þingsins eða 58%.

Demókratar hafa átt meirihluta í fulltrúadeildinni samfelld síðan 1954, en 1968-’92 hafði frambjóðandi þeirra einungis einu sinni verið kjörinn forseti. Meirihluti demókrata hefur verið mjög traustur í sessi. Repúblíkanarnir hafa á sama hátt byggt upp meirihlutasamsteypu meðal kjósenda í forsetakosningum, verið þar ósigrandi, nema í kjölfar Watergate-málsins 1976.

Á undanförunum áratugum hafa fjórflokkarnir íslensku veikst:

- Flokksrollusta hefur minnkað; meiri sveiflur eru á fylgi flokkanna.
- Flokkssagi hefur einnig minnkað; átök innan stjórnmálaflokka - innan Alþingis og utan - fara fram fyrir opnum tjöldum; ráðherrar sama flokks deila opinberlega um stjórnarstefnu í mikilvægum málum.
- Stjórnmálaflokkar samræma ekki lengur starf í landsmálum, bæjarmálum og hagsmunasamtökum; hvert svið er sjálfstæðara.

Persónustjórnmálin eru sem sagt ríkjandi í báðum löndum, samt er þarna grundvallarmunur. Í Bandaríkjunum vinna hvorki stjórnskipun né kosningakerfi gegn framrás persónustjórnmálanna. Stjórnskipunin gerir mögulegt, að löggjafarvald og framkvæmdavald sé í höndum mismunandi stjórnmálaafli, sem torveldar mótun og framkvæmd

stjórnarstefnu. Einmenningskjördæmin gera einnig einstökum þingmönnum og frambjóðendum kleift að vera algjörlega óháðir stjórn-málaflökkum sem skipulögðum heildum.

Þingræðisfyrirkomulag og hlutfallskosningar hafa á Íslandi ekki hindrað þróun frá flokksræði til persónustjórn mála, eins og ítarlega var rakið fyrr í ritinu. Íslensk stjórnskipan útilokar samt árekstra þings og ríkisstjórnar af því tagi, sem gjarnan gerist í Bandaríkjunum. Kosningakerfið íslenska tengir einnig óhjákvæmilega saman gengi einstakra frambjóðenda og flokksins. Frambjóðendur bjóða sig ekki fram á eigin vegum heldur á lista stjórn málaflökks, sem hefur hið formlega vald um val á frambjóðendum.

Í Bandaríkjunum eru möguleikar þingmanna á endurkjöri ekki lengur bundnir gengi flokks þeirra í kosningum á landsvísu - hvorki í þingkosningum né forsetakosningum. Á Íslandi eru kosningasveiflur yfirleitt með þeim hætti, að stjórn málaflökkur vinnur eða tapar fylgi á landsvísu, sveiflur geta verið missterkar eftir kjördæmum en eru venjulega í sömu átt, ávinningur eða tap. Einstakir frambjóðendur eiga sem sagt talsvert undir því, að kjósendur hafi jákvæða mynd af flokknum í heild. Heildarfylgi flokks ræður einnig fjölda jöfnunarþingsæta, sem flokkurinn fær í sinn hlut. Staða þingmanna á Alþingi markast jafnframt mjög af ríkisstjórnarþátttöku eður ei; eingöngu stjórnarþingmenn eiga kost á ráðherraembættum og formennsku í þingnefndum. Þingflokkar eru einnig mikilvægar stofnanir innan Alþingis, þar sem mál eru gjarnan til lykta leidd.¹⁵⁷

Stjórnkerfi og kosningafyrirkomulag hafa ekki orsakað þær breytingar, sem orðið hafa í íslenskum og bandarískum stjórn málum undanfarna áratugi.

Hnignun flokkanna og aukin persónustjórn mál eiga sér aðrar og dýpri rætur. Stjórnskipun Bandaríkjanna býður hins vegar upp á áframhaldandi veikingu stjórn málaflökkanna, tveggjaflokkakerfi Demókrataflökks og Repúblíkanaflokks er á hnignunarskeiði. Svipaða

¹⁵⁷ Þrátt fyrir að svigrúm einstakra þingmanna sé meira í einmenningskjördæma-kerfi Bandaríkjanna heldur en í íslenska kosningakerfinu, er hið sama ekki uppi á teningnum varðandi áhrif einstaklinga - þingmanna sem annarra - á flokkakerfið í heild. Kosningakerfið í Bandaríkjunum er mikið meiri þröskuldur í vegi nýrra stjórn málaflökka heldur en hlutfallskosningakerfi, þar sem stjórn málaflökkur þarf tiltölulega lítið fylgi til að fá kjörna menn á þing og smáflokkar á þingi geta jafnvel haft lykilstöðu í stjórnarmyndunum.

sögu er að segja af kosningakerfinu; einmenningskjördæmin sem slík hafa ekki skapað persónulegan fylgisgrundvöll fyrir þingmenn; þau hamla hins vegar ekki gegn persónupólitíkinni; þingmaður hefur möguleika á að persónugera kosningar, skilja á milli sinnar velgengni í kosningum og gengi flokksins. Bandarískir þingmenn hafa mikið starfslið, leggja mikla rækt við persónubundna fyrirgreiðslu við kjósendur í kjördæminu og afla peninga í eigin kosningabaráttu.

Á Íslandi vinna kosningakerfið og stjórnskipan gegn því að persónustjórnmálin nái algjörlega yfirhöndinni; flokkarnir hafa ákveðnu hlutverki að gegna, sem virkar nokkuð á móti sterkum tilhneigingum til að skilja á milli hagsmuna flokkanna sem skipulagðra heilda - að hafa áhrif á stjórnarstefnu - og hagsmuna einstakra þingmanna - að hámarka eigin hag. Þingræðið hefur ekki tryggt „flokka-veldi“ á Íslandi með sama hætti og í mörgum löndum Vestur Evrópu en hefur samt stuðlað að viðhaldi stjórnmálaflokka sem kosningabandalaga og þátttakenda í ríkisstjórnnum.¹⁵⁸

Ekki er hægt að ljúka kafla VI.1, um samanburð á íslenskum stjórnmálum og bandarískum, án þess að leita svars við áleitinni spurningu: Er ekki slíkur samanburður - á milli dvergriks með ríflega 250 þúsundir íbúa og stórþjóðar með um 250 milljónir íbúa gjörsamlega marklaus?

Auðvitað er hægt að halda fram þeirri röksemd, að samanburður á milli mismunandi þjóðfélaga sé yfir höfuð ógerlegur - einkenni þjóðfélaga séu ólík; saga þeirra, menning, tungumál, atvinnuhættir og stjórnarfar geri þau sérstæð og ósambærileg. Ég fæ hins vegar ekki séð, að andmæli af þessum toga standist nánari skoðun; í eðli sínu eru tvö þjóðfélög aldrei fullkomlega sambærileg; við berum saman ekki síst vegna þess að þjóðfélög eru mismunandi; leitum svara við spurningum um hvað er eins og hvað öðru vísi með þjóðfélögum, sem við rannsökum. Árangur samanburðarrannsókna er ekki hægt að dæma fyrir fram heldur á grundvelli hvernar rannsóknar fyrir sig.

Peter J. Katzenstein, bandarískur stjórnmálafræðingur, skrifar svo:

Að sjálfsögðu er stærð eitt af augljósustu einkennum smárikja Evrópu og þarf að hafa í huga. Til að koma að gagni í fræðilegri greiningu þarf hins vegar að meðhöndla stærð sem einn þátt af mörgum fremur en þátt sem

¹⁵⁸ Sbr. M. Gallagher, M. Laver, P. Mair (1992).

einn og sér er ávallt mikilvægur. Í tengslum við aðra þætti stuðlar stærð að tiltekinni niðurstöðu í stjórnámálum fremur en öðrum niðurstöðum.¹⁵⁹

Íbúatala ríkja útskýrir sem slík hvorki stjórnarfar ríkja né önnur einkenni þjóðfélags - ekkert fremur en að breytingar á íbúafjölda hafi hrundið af stað breytingum á stjórnámálum Vesturlanda síðustu áratugina.

Á Íslandi er við svipuð grundvallarviðfangsefni að ræða í stjórnámálum eins og í fjölmennari þjóðfélögum Vesturlanda; beint lýðræði - bein þátttaka fólks í þeim ákvörðunum sem snerta líf þess - er ekki talið gerlegt; á Vesturlöndum er alls staðar fulltrúalýðræði. Meginspurningin verður því: Hvers konar fulltrúalýðræði hefur orðið til og hvernig hefur það breyst?

Mörgu í stjórnámálum Íslands og Bandaríkjanna svipar saman; íslensk stjórnámál eru að ýmsu leyti líkari bandarískum stjórnámálum en stjórnámálum hinna Norðurlandanna. Á ytra borði líkjast íslensk stjórnámál Norðurlandamynstri; flokkakerfið er svipað og íslenskir stjórnámálaflokkar eiga t.d. tiltölulega auðvelt með að finna sér stað í flokkaskiptingu á vettvangi Norðurlandaráðs. Hreyfilögmál stjórnamála á Íslandi eru hins vegar svipuð á Íslandi og í Bandaríkjunum - þróunin frá flokksræði til persónustjórnamála keimlík. Munurinn felst m.a. í stjórnskipan (þingræði, forsetaræði) og kosningakerfi (hlutfallskosningar, einmenningskjördæmi) en hvorugt er stærðareinkenni; formleg stjórnskipan eða kosningafyrirkomulag hafa ekkert með íbúatölu að gera.

Röksemd mín er ekki sú að íbúatala skipti engu í umfjöllun um stjórnámál; að sjálfsögðu ber að hafa sterklega í huga, að Íslendingar eru 1/100 af íbúum Norðurlanda og 1/1000 af íbúum Bandaríkjanna. Stærðina verður hins vegar ætíð að tengja öðrum þáttum, þegar við leitum skýringa í stjórnámálafræði. Stærðin ein útskýrir ekki heldur „stuðlar stærð að tiltekinni niðurstöðu í stjórnámálum fremur en öðrum niðurstöðum.“

Persónustjórnámálin einkenna Bandaríkin og Ísland. Þar með er ekki sagt, að íbúafjöldi komi hvergi þar við sögu - en hann á fyrst og fremst að skoða í tengslum við aðra þætti: Erfitt er t.d. að hugsa sér, að í Bandaríkjunum hafi einstökum þingmönnum tekist að skapa sér sjálfstæðan valdagrundvöll - aðskilja möguleika sína á endurkjöri frá

¹⁵⁹ P. Katzenstein (1985), bls. 80.

gengi flokksins - án talsverðrar nýsköpunar í pólitísku starfi og skipulagningar af þeirra hálfu.

Persónustjórnmalin birtast í Bandaríkjunum og á Íslandi í auknu sjálfstæði einstakra þingmanna, sem geta í ríkari mæli farið eigin leiðir í stjórnmalum; jafnframt hnignar hefðbundnum stjórnmalaflokkum. Í báðum löndum hefur einnig þróast keimlík útgáfa af fulltrúalýðræði, þar sem áhrif stjórnmalaflokka sem skipulagðra heilda eru mjög takmörkuð en svigrúm einstakra stjórnmalamanna til orðs og æðis hefur aukist. Leiðin til persónustjórnmalanna og viðhald þeirra sem sérstaks stjórnmalakerfis er hins vegar talsvert ólíkt milli landanna tveggja; þar koma við sögu íbúafjöldi (fámenni, fjölmenni) auk þess, eins og áður er getið, mismunandi stjórnskipan (þingræði, forsetaræði) og kosningakerfi (hlutfallskosningar, einmenningskjördæmi).

Stjórnmalapróunin útskýrist sem sagt af almennum lögmálum í stjórnmalakerfi persónustjórnmalanna, sem í veigamiklum atriðum eru frábrugðin fyrra stjórnmalakerfi, hvort sem er í Bandaríkjunum eða hér á landi. Slík almenn greining er, ein og sér, hins vegar ekki fullnægjandi; til viðbótar þarf að horfa til sögulegrar sérstæðni, eiginleika hvers ríkis fyrir sig.

IV.2. Stjórnmalaflokkar og lýðræði

Í ritinu hef ég fram að þessu fjallað um tengsl flokkanna við samfélag og ríkisvald. Meginniðurstaða mín er sú, að síðustu áratugi hafi stjórnmalaflokkarnir og hið pólitíska kerfi ekki þróast í takt við önnur svið þjóðfélagsins og að dregið hafi úr stjórnunarhæfni flokkanna. Ég horfði á stjórnmalaflokkana fyrst og fremst af sjónarhóli „skynsamlegrar stjórnunar“ þjóðfélagsins, en slík stjórnun krefst markvissra vinnubragða í stefnumótun og framkvæmd. Stjórnmalaflokkar eru hins vegar ekki eingöngu hlekkur í stjórnun þjóðfélagsins - þeir hafa einnig mikilvægu hlutverki að gegna í kenningasmíð um lýðræði. Í þessum kafla mun ég skoða íslenska stjórnmalaflokka út frá framlagi þeirra til lýðræðis í landinu. Hafa breytingar á flokkunum síðustu áratugi aukið lýðræði? Ef svarið við þessari spurningu er jákvætt mun það þýða, að stjórnargeta flokkanna annars vegar og framlag þeirra til lýðræðis hins vegar eru ekki nátengdir þættir og annar getur vel staðist án hins. Flokkarnir gætu t.d. hafa tryggt áframhaldandi lögmæti hins pólitíska kerfis í landinu, sýnt að flokkarnir megna að bregðast við kröfum

fólksins um milliliðalaust samband stjórnámálanna og almennings. Opin prófkjör kynnu að efla lýðræði en draga úr skilvirkni í stjórnun þjóðfélagsins.

Áður en lengra er haldið finnst mér nauðsynlegt að gera tvær athugasemdir um skilgreiningar á hugtökum.

-Í stjórn málafræði hefur mikið verið ritað um stjórnun og lýðræði og tengslin þarna á milli. Hinn þekkti þýski fræðimaður Max Weber hélt því fram að stjórnun og lýðræði þyrftu ekki að fara saman, og gekk jafnvel svo langt að segja að skilvirk stjórnun krefðist minna lýðræðis. Slík stjórnun krefðist regluveldis, skrifræðis, sem þrengdi athafnafrelsi einstaklinganna og drægi úr valdi lýðræðiskjörinna fulltrúa fólksins.¹⁶⁰ Við verðum ætíð að skilgreina „stjórnun“ og „lýðræði“ þannig, að tengslin milli þeirra séu ekki gefin fyrir fram. Hugtök þarf að skilgreina og nota óháð hvoru öðru og ýmiss konar möguleikum þarf að halda opnum: Skilvirk stjórnun og lýðræði kunna að stangast á, en þau kunna einnig að haldast í hendur. Hlutverk rannsókna á lýðræði og stjórnun er að kanna sambandið þarna á milli.

-Hugtakið „lýðræði“ er oft notað sem „allt eða ekkert“ hugtak, þ.e.a.s. að annað hvort sé þjóðfélag lýðræðislegt eða alls ekki. Slík notkun hugtaksins getur verið réttlætánleg, og jafnvel á stundum nauðsynleg, einkum þegar rætt er um mörg og ólík þjóðfélög. Lýðræði vísar þá til tiltekinna einkenna þjóðfélags, fyrst og fremst lýðréttinda, frjálsra kosninga og sjálfstæðra dómstóla, sem sum ríki, lýðræðisríki, hafa en önnur ríki ekki.

Í umfjöllun um þróun íslenskra stjórn mála, og reyndar þróun stjórn mála á Vesturlöndum yfirleitt, hefur umfjöllun af þessu tagi takmarkað gildi, því samkvæmt skilgreiningunni hefur ríkt lýðræði á Íslandi í marga áratugi. Frjórri er að skilgreina lýðræði þannig, að um stigsmun geti verið að ræða en ekki eingöngu eðlismun - í lýðræðisríkjum getur dregið úr lýðræði, það haldist óbreytt eða farið vaxandi.

Breski stjórn málafræðingurinn Alan Ware segir, að hugsanlega geti stjórn mála flokkar styrkt lýðræðislega stjórnarhætti með þrennum hætti.¹⁶¹ Í fyrsta lagi geti flokkarnir tryggt, að þjóðfélaginu sé stjórnað með hagsmuni einstaklinganna að leiðarljósi. Í öðru lagi geti flokkar aukið þekkingu fólks á stjórn málum og eflt vitund þess um samfélagsleg réttindi og skyldur. Og í þriðja lagi, segir Ware, geti flokkar

¹⁶⁰ Sbr. D. Beetham (1974); á íslensku er til eitt rit eftir Weber, M. Weber (1973).

¹⁶¹ A. Ware (1987), einkum bls. 7-16, 23-28.

gert stjórnmálamenn ábyrga. Almennur tekur ekki beinan þátt í ákvörðunum um málefni þjóðfélagsins en ráðamenn eru fulltrúar stjórnmálaflokka, sem bera á þeim ábyrgð gagnvart kjósendum.

Alan Ware kemst síðan að þeirri niðurstöðu, að nánast sé ógjörningur að meta framlag stjórnmálaflokka til hagsmunagæslu, eða þekkingar einstaklings. Öðru máli gegni hins vegar um ábyrgð, en þar sé gerlegt að meta hlutverk stjórnmálaflokka: Þjóðfélagið verði þeim mun lýðræðislegra sem ábyrgð stjórnmálamanna sé meiri.

Hér mun ég líta á íslensku flokkana og þróun þeirra undanfarna þrjá áratugi með hliðsjón af ábyrgð stjórnmálamanna.

Enginn stjórnmálaflokkur á Íslandi hefur hlotið meirihluta atkvæða eða meirihluta þingmanna í kosningum til Alþingis. Ríkisstjórnir eru samsteypustjórnir, og í undantekningartilfellum hafa þær verið minnihlutastjórnir. Kjósendur hafa þar af leiðandi ekki getað kallað einn flokk til ábyrgðar á stjórnun landsins. Kjósendur eiga mjög erfitt með að verðlauna einn flokk og hafna öðrum þegar tveir, þrír og jafnvel fleiri flokkar hafa farið með stjórn landsins. Ekki er unnt með neinni sanngirni að kenna flokkunum um þetta ástand; kjósendur skipta atkvæðum sínum á ákveðinn veg í kosningum og kosningakerfið úthlutar síðan þingsætum til flokkanna í samræmi við fylgi þeirra.

Vel er mögulegt að hafa kosningakerfi þar sem minna samræmi er milli fylgis og skiptingar þingsæta milli stjórnmálaflokka.

Einmenningskjördæmi, þar sem stærsti flokkurinn fær þingmanninn, stuðlar að flokksmeirihluta á þingi án meirihlutafylgis meðal kjósenda.¹⁶² Ýmis önnur kerfi stuðla að meirihlutamyndun og /eða fækkun flokka á þingi, t.d. að flokkur verði að fá eitthvert lágmarksfylgi í landinu öllu til að fá kjörna þingmenn. Vafasamt er hins vegar að slíkt kerfi hafi mikinn hljómgrunn á Íslandi. Í opinberri umræðu um kosningakerfi hefur undantekningarlítið verið lögð mikil áhersla á samræmi milli flokkafylgis og þingstyrks, fremur en að stuðla að meirihlutamyndun á Alþingi. Þarna kunna deilur fortíðarinnar að ganga aftur; kjördæmaskipanin var stærsta flokknum, Sjálfstæðisflokknum, í óhag og dró úr líkum þess að sá flokkur fengi þingmeirihluta. Framsóknarflokkurinn hagnaðist hins vegar á þessu kosningakerfi og hlaut meirihluta á þingi 1931 en einungis rúmlega þriðjung atkvæða.

¹⁶² Sbr. fyrri umfjöllun í kafla III.

Í hreinu fyrirgreiðslukerfi ríkja gagnkvæmar skuldbindingar og réttindi höfðingja og skjólstæðinga. Stjórnámálamennirnir veita persónulega fyrirgreiðslu og þiggja atkvæði að launum, eða þeir veita ekki fyrirgreiðslu og hljóta því ekki stuðning. Ekki er þar með sagt, að stjórnámálamenn axli endilega mikla ábyrgð á gerðum sínum gagnvart kjósendum. Fyrirgreiðslukerfið er í eðli sínu kerfi ójafnaðar; sérhver skjólstæðingur er háður höfðingjanum, en höfðinginn er ekki háður hverjum og einum skjólstæðingi. Samskiptin eru ekki samskipti jafningja.

Vafasamt er einnig að kjósendur hafi á tímabili fyrirgreiðslukerfisins gert stjórnámálamenn og stjórnámálaflokka ábyrga fyrir stjórnun þjóðfélagsins; fyrirgreiðslukerfið er kerfi persónulegra samskipta, höfðinginn er ábyrgur á mælikvarða fyrirgreiðslu, þjónustu og persónulegra kynna fremur en þess hvernig til hefur tekist um stjórnun landsins.

Ekki er hægt að dæma stjórnámálaflokka út frá hegðun kjósendanna. Flokkarnir geta ekki tryggt að kjósendur hegði sér „skynsamlega“, leggi mat á hugmyndir flokkanna og verk og greiði síðan atkvæði í samræmi við það mat.

Flokkarnir ráða ekki skiptingu atkvæða milli flokka. Flokkarnir ráða ekki heldur þeim mælikvarða sem kjósendur beita þegar þeir gera upp hug sinn í kosningum. Stjórnámálaflokkar eiga hins vegar að auðvelda kjósendum að draga stjórnámálamenn til ábyrgðar. Stjórnámálaflokkar sem greiða fyrir slíkri ábyrgð styrkja lýðræðið - hinir veikja það.

Frá þessum sjónarhóli hefur framlag íslenskra stjórnámálaflokka til lýðræðis minnkað mjög síðustu tvo áratugina. Með prófkjörum hafa þeir afsalað sér valdi yfir frambjóðendum og kjörnum fulltrúum af framboðslistum flokksins. Kjósendur geta ekki dregið flokkinn til ábyrgðar fyrir gerðir stjórnámálanna, því flokkurinn hefur ekki sem skipulögð heild valið þá í framboð.

Flokkarnir hafa aldrei haft mikla getu, eða vilja, til markvissrar stefnumótunar í málefnum þjóðfélagsins, en þeir kepptu samt áður fyrr í stjórnámálum sem keppnislið. Flokkarnir verðlaunuðu liðsmenn eða refsuðu þeim eftir atvikum. Flokkarnir réðu leikmönnum. Nú velja leikmennirnir sig sjálfir - taka þátt í stjórnámálum fyrst og fremst sem einstaklingar. Hlutverk stjórnámálaflokka í lýðræðisríkjum er m.a. að móta valkosti um stjórnun þjóðfélagsins og bjóða fram fólk, sem skuldbundið er til að vinna að framgangi stefnumála flokksins. Til að

gegna þessu hlutverki sínu verður stjórnmalaflokkur að hafa vald til að velja eigin frambjóðendur og bera á þeim ábyrgð gagnvart kjósendum; þannig fara vald og ábyrgð saman. Vald og ábyrgð flokksstofnana hverfa með prófkjörum. Eftir standa stjórnmalaflokkar sem bera sömu heiti og áður, en innihald stjórnmálanna hefur gjörbreyst; í stað hóp-ípróttar, samkeppni milli stjórnmalaflokka, kemur einstaklingsíprótt, samkeppni milli einstakra stjórnmálamanna.

Niðurstaðan er skýr: Kjósendur eiga nú mun erfiðara með að draga stjórnmálamenn til ábyrgðar. Lýðræðið í landinu hefur minnkað.

Nú má spyrja hvort þessi niðurstaða hafi ekki verið fyrir fram gefin í skilgreiningunni á lýðræði, þar sem megináherslan var lögð á ábyrgð stjórnmálamanna gagnvart kjósendum. Svar mitt við þeirri spurningu er bæði játandi og neitandi.

Alan Ware hefur ekki einn stjórnmálafræðinga undirstrikað nauðsyn ábyrgðar stjórnmálamanna gagnvart kjósendum í lýðræðisríki.

Stjórnmálafræðingar hafa lengi glímt við þá þversögn, að lýðræði að hætti Grikkja gengur ekki upp í flóknum og fjölmönnum þjóðfélögum samtímans. Ekki er unnt í slíkum ríkjum að koma við beinni þátttöku fólksins í ákvörðunum þjóðfélagsins. Eina mögulega lýðræðið er fulltrúalýðræði. Stjórnmalaflokkarnir eru þar tengiliður fulltrúanna og fólksins, gera kjósendum kleift að hafa áhrif á ákvarðanir án beinnar þátttöku. En til þess að fulltrúalýðræðið geti kallast lýðræði, stjórn fólksins hafi einhverja þýðingu, þurfa fulltrúarnir að axla ábyrgð á gerðum sínum.¹⁶³

Auðvitað ríkir ekki tómt ábyrgðarleysi meðal íslenskra stjórnmálamanna. Ísland er enn lýðræðisríki og kjósendur velja fulltrúa í frjálsum kosningum. Ábyrgðin hefur hins vegar minnkað, og þar með lýðræðið, ef tekið er mið að kenningum þeirra stjórnmálafræðinga sem mest hafa fjallað um stjórnmalaflokka. Að minni hyggju fer álit fræðimanna saman við almennan skilning á hugtakinu lýðræði. Lýðræðið, vald lýðsins, er vart hugsanlegt án ábyrgðar ráðamanna gagnvart fólkinu, lýðnum.

Ekki hefur verið getið hér skilgreininga á lýðræði í þjóðfélaginu þar sem stjórnmalaflokkar gegna ekki lykilhlutverki. Kenning svokallaðra margræðissinna er af þessum toga. Samkvæmt þeirri kenningu felst lýðræði fyrst og síðast í valddreifingu. Enginn einn hópur tekur

¹⁶³ Sbr. t.d. L.D. Epstein (1983), einkum bls. 128-131.

ákvarðanir á öllum sviðum samfélagsins, valdinu er dreift. Sá sem tekur ákvarðanir í einum málaflokki tekur ekki ákvarðanir á öðrum sviðum. Í þessari kenningu eru stjórnámamenn ábyrgir gagnvart kjósendum með margvíslegum hætti; kosningar veita stjórnámamönnum aðhald sem og almenningsálitið.¹⁶⁴

Samkvæmt margræðiskenningunni hefur lýðræði væntanlega aukist mjög á Íslandi síðustu áratugi. Vald er sérhæfðara en áður, fleiri hafa áhrif á ákvarðanir í starfi sínu og daglegu umhverfi. Stjórnámamenn hafa minna vald yfir samfélagi og hagkerfi; kjósendur geta í próf-kjörum valið frambjóðendur flokkanna, en þurfa ekki að láta sér nægja að velja milli framboðslista flokkanna í kosningum. Kjósendur eru einnig miklu upplýstari, meta sjálfstætt frammistöðu flokka og einstakra stjórnámamanna og kjósa samkvæmt slíku mati fremur en gömlum vana, flokkstryggð eða „eins og okkar fjölskylda hefur alltaf kosið“.¹⁶⁵

Í margræðiskenningunni eru forsendur og skilgreiningar allt aðrar en ég beitti í upphafi kafla IV.2. Samkvæmt margræðiskenningunni hefur lýðræði í landinu aukist síðustu áratugi - samkvæmt flokkakenningunni hefur dregið úr lýðræði. Bilið milli kenninganna tveggja er þó ekki eins breitt og ætla mætti við fyrstu sýn. Flokkakenningin fjallar fyrst og fremst um tengsl stjórnámáflokka og lýðræðis. Lýðræði er þar skoðað sem pólitískt fyrirbrigði og spurt er hvers konar fyrirkomulag í stjórnámálum auki helst lýðræðið. Margræðiskenningin leggur áherslu á að skoða þjóðfélagið allt: Lýðræðið vísar þar til þjóðfélagsins í heild en ekki sérstaklega til stjórnámálanna. Spurt er um áhrif fólks í starfi og daglegu umhverfi.

Ég hygg reyndar, að mat beggja kenninga á framlagi íslenskra stjórnámáflokka til lýðræðis yrði mjög svipað. Meginmunurinn yrði sá, að flokkakenningin gerir ráð fyrir að ekki sé unnt að tryggja ábyrgð stjórnámámanna á annan hátt en í gegnum stjórnámáflokka; margræðissinnar telja hins vegar, að valddreifing í þjóðfélaginu stuðli sem slík að auknu lýðræði og að stjórnámamenn hafi aðhald frá mörgum aðilum í þjóðfélaginu, ekki síst almenningsáliti, hagsmunasamtökum og fjölmiðlum. Vel skipulagðir og öflugir stjórnámáflokkar séu alls ekki nauðsynlegir til að tryggja lýðræðið; þvert á móti geti slíkir

¹⁶⁴ Eitt áhrifamesta verk margræðissinna um stjórnámáflokka er L.D. Epstein (1967), sjá þar einkum bls. 15-18 og 351-358.

¹⁶⁵ Í B.E. Shafer (1989) er að finna dæmi um slíka röksemdafærslu.

flokkar aukið miðstýringu í stjórnálum og hindrað beint, milliliðalaust samband stjórnmalamanna og fólksins.¹⁶⁶

Í báðum tilvikum myndi framlag núverandi íslenskra flokka til lýðræðis vera heldur lítið. Samkvæmt flokkakenningunni væri niðurstaðan væntanlega sú, að lýðræðið sé minna en áður. Margræðiskenningin dregur ekki slíkar ályktanir af umfjöllun um stjórnmalaflokka; flokkar geta þar verið veikir, en lýðræði, og þar með ábyrgð stjórnmalamanna, blómstrandi.

Ég hallast að flokkakenningunni. Stjórnmalaflokkar sem eru sterkar skipulagðar heildir - ráða að minnsta kosti yfir útnefningu sinna frambjóðenda - eru líklegir til að bjóða kjósendum val milli mismunandi stefnu og hugmyndafræði í kosningum og tryggja að kjörnir fulltrúar framfylgi stefnu flokksins. Slíkir flokkar skapa tengsl milli kjósenda og ráðamanna og gefa þar með kosningu fulltrúa lýðræðislegt innihald. Satt að segja sýnist mér sem margræðissinnar fari undan í flæmingi, þegar þeir benda á aðra en stjórnmalaflokka, sem eiga að tryggja ábyrgð stjórnmalamanna gagnvart kjósendum. Almenningsálit, fjölmiðlar og hagsmunasamtök geta vissulega veitt ráðamönnum mikið aðhald, og hagsmunasamtök geta jafnvel ráðið úrslitum við mótun og framkvæmd stjórnarstefnu. Kjarni sérhvers valdakerfis í stjórnálum felst hins vegar í tengslum ráðamanna og almennings.

Flokkakenningin útskýrir hvernig vel skipulagðir stjórnmalaflokkar geta tryggt ábyrgð ráðamanna gagnvart kjósendum, og þar með stuðlað að gagnkvæmni í sambandi stjórnmalamanna og almennings; áhrif og val streymi ekki einungis ofan frá, frá ráðamönnum til almennings, heldur einnig upp á við, frá fólkinu til ráðamanna. Í kenningum margræðissinna er aldrei útskýrt með hvaða hætti megi tryggja ábyrgð ráðamanna, né heldur hvernig vald og áhrif geti í lýðræðisríkjum streymt upp á við án vel skipulagðra stjórnmalaflokka (ekki dugir heldur að hlaupa yfir í uppfjöllun um hagkerfið og fullyrða jafnvel, að lýðræði felist fyrst og fremst í markaðs- eða sameignarbúskap. Hvort tveggja er fásinna. Hugtakið lýðræði vísar til fyrirkomulags í stjórnálum, ekki til skipulags í efnahagslífi. Staðhæfingar um tengsl hagkerfis og stjórnarháttar eru merkingarlausar, nema því aðeins að sömu hugtökin vísi ekki til hvors tveggja).¹⁶⁷

¹⁶⁶ Sjá A. Ranney (1975) og kafla IV. 1 í þessu riti.

¹⁶⁷ Þessar hugmyndir eru fengnar að láni frá Þorsteini Gylfasyni (1984).

Margræðissinnar verða fyrst og fremst að halda í vonina, þeir verða að vona að:

- Kosningar og almenningsálit geri stjórnámálamenn ábyrga gagnvart kjósendum;
- fjölmíðlar þjóni almenningi fremur en hagsmunum eigenda og/eða ráðamanna;
- allir mikilvægir hagsmunir finni farveg í hagsmunasamtökum og þannig endurspeglit vilji fólksins.

Veruleikinn í lýðræðisríkjum Vesturlanda er hins vegar fjarri því að uppfylla vonir margræðissinna,¹⁶⁸ og Ísland er þar engin undantekning. Og eins og rökstutt var í kafla IV.1 tryggja stjórnarhættir á Íslandi síður lýðræði en almennt gerist í Vestur-Evrópu.

Mismunandi hugmyndir margræðissinna annars vegar og þorra þeirra fræðimanna sem fjallað hafa um stjórnámálaflokka hins vegar, má rekja til ólíkra skilgreininga á frelsi einstaklinganna og hlutverki stjórnamála í lýðræðisþjóðfélagi. Margræðissinnar virðast skilgreina frelsi með sama hætti og John Stuart Mill.¹⁶⁹

Frelsi einstaklinganna felst hér í svigrúmi þeirra til athafna, frelsi undan hömlum eða utanaðkomandi þvingunum. Þessari sýn klassískrar frjálshyggju fylgir djúpstæð tortryggni á pólitískt vald almennt og ríkisvaldið sérstaklega. Því meira sem skipulagt, pólitískt vald er þeim mun minna er frelsi einstaklingsins samkvæmt kenningunni. Tortryggni frjálshyggjunnar í garð stjórnámálaflokka verður þannig skiljanleg; frjálshyggjan óttast vald pólitískra samtaka og stofnana yfir einstaklingnum.

Mikilvægi frjálshyggjunnar verður ekki afneitað, án hennar væru siðmenning og stjórnámál Vesturlanda með allt öðrum, og að mínu mati, verri hætti. Ég hygg engu að síður, að hugmyndafræði frjálshyggjunnar ein og sér dugi skammt til að gera grein fyrir því hvernig mögulegt sé að styrkja lýðræðislega stjórnarhætti. Í efnahagslífinu starfa sterkar skipulegar heildir, fyrirtækin. Opinber stjórnsýsla Vesturlanda einkennist af vexti opinberra stofnana. Hvorki í efnahagslífi né í regluveldi opinberra stofnana ríkja grundvallarreglur um rétt þegnanna til að hafa áhrif á ákvarðanir sem snerta líf þeirra. Hver

¹⁶⁸ Sbr. t.d. T.J. Lowi (1979); P. Dunleavy, B. O'Leary (1987), einkum bls. 13-71.

¹⁶⁹ Skilgreining Mills á frelsi er þannig: „Hið eina frelsi, sem á nafnið skilið, er frelsi til að freista gæfunnar að eigin vild, svo lengi sem menn reyna ekki að svipta aðra gæfunni eða varna þeim vegar í leit sinni að lífshamingju.., John Stuart Mill, (1970), bls. 49-50.

einstaklingur má sín ekki mikils við slíkar aðstæður. Stjórnmalin eru eina svið þjóðfélagsins, þar sem formlegar reglur gilda um þátttöku og íhlutunarrétt einstaklinganna. Stjórnmalaflokkar voru stofnaðir á Vesturlöndum einmitt til þess að gera einstaklingana virkari í stjórnmálum, og til að skapa mótvægi við efnahagslegt vald og vald skrifræðis. Ríkisvaldið er ekki einungis kúgunarvald - það er einnig tæki þegnanna til að vinna að sameiginlegum markmiðum og verkefnum þjóðfélagsins. Frelsi er ekki eingöngu frelsi undan helsi, heldur má einnig nota það til að skapa meira frelsi. Ríkisvald á Vesturlöndum er mjög víðtækt og ekki er mögulegt að koma við beinu lýðræði. Spurningin er því, hvernig unnt sé að gera forráðamenn ríkisvaldsins ábyrga gagnvart kjósendum. Svör flokkakenningarinnar við þeirri spurningu eru að mínu mati trúverðugri en svör margræðissinna.

Ekki er ætlun mín að gera stjórnmalaflokka að einhverri töfraformúlu fyrir lýðræðislegum stjórnarháttum. Eins og hér hefur komið fram hafa íslenskir stjórnmalaflokkar ekki stuðlað mjög að lýðræði í landinu á síðustu áratugum.

Ég hef metið íslensku fjórflokkana á grundvelli hugmynda um, hvað flokkum beri að gera, hvaða hlutverki stjórnmalaflokkar eigi með réttu að gegna. Ég fylgi þarna sterkri hefð innan stjórnmalafraeðinnar.¹⁷⁰

Ég hafnaði hins vegar kenningum margræðissinna og taldi þær m.a. grundvallast á þröngri og ófullnægjandi skilgreiningu frjálshyggjunnar á hugtakinu frelsi.

Hugmyndum Íslendinga um stjórnmál má lýsa með tilvísun til umfjöllunar minnar hér að framan. Stundum virðast Íslendingar aðhyllast hreinar frjálshyggjuhugmyndir, en stundum er slíkum hugmyndum hafnað með öllu, eða réttara sagt, þeirra er ekki einu sinni getið.

Hugmyndum Íslendinga um stjórnmalaflokka var lýst í fyrri köflum bókarinnar. Þar kom fram, að sterk tilhneiging er meðal þjóðarinnar til að hugsa um stjórnmalaflokka á nótum „frjálshyggju“. „Lýðræði en ekki flokksræði“ var, og er, vinsælt slagorð en í því felst að andstæður séu þarna á milli; sterkir stjórnmalaflokkar draga úr lýðræði, veikir flokkar auka lýðræði. Í besta falli eru flokkar taldir óþarfa milliliðir milli stjórnmálamanna og kjósenda, í versta falli eru þeir taldir koma í veg fyrir lýðræðislega stjórnarhætti. Opin prófkjör áttu sterkan hljóm-

¹⁷⁰ Sbr. L.D. Epstein (1983).

grunn, ekki síst vegna þess að réttlæting flokkanna fyrir því að taka upp prófkjör var af þessum toga. Eðlilegra væri að „fólkið“ en ekki „flokkurinn“ veldi frambjóðendur.

Eins og rökstutt var í kafla IV.1. hygg ég það enga tilviljun vera, að Ísland og Bandaríkin eru einu löndin í heiminum þar sem prófkjör eru útbreidd aðferð við að velja frambjóðendur. Í báðum löndum gætir að þessu leyti sterkra áhrifa frjálshyggju, ekki síst tortryggni á vald stjórn málaflókka og ótta við sundrunu þjóðarinnar í fjandsamlegar, pólitískar klíkur og hagsmunahópa.

Á Íslandi, sem og í Bandaríkjunum, hefur styrkur frjálshyggju-hugmynda um stjórn málaflókka farið vel saman við aðra hugmynda-lega sérstöðu landanna: Flokkslýðræðishugmyndin hefur ekki verið áberandi í opinberri umræðu og virðist eiga litlu fylgi að fagna, jafnvel meðal menntamanna. Stjórn málafræðingar bandarískir virðast vera nokkuð einir á báti meðal menntamanna, en þeir hafa verið talsmenn hugmynda um ábyrga stjórn málaflókka.¹⁷¹

Hugmyndafræði frjálshyggju í bland við „lýðhyggju“ ræður sem sagt miklu um viðhorf Íslendinga og Bandaríkjamanna til stjórn mála-manna og stjórn málaflókka. Svipað er uppi á teningnum í Banda-ríkunum varðandi afstöðu til ríkisvaldsins. Frjálshyggjuhugmyndir eru þar ríkjandi. Í stjórnskipan landsins er t.d. lögð mikil áhersla á vald-dreifingu milli framkvæmdavalds, dómsvalds og löggjafarvalds, og einnig valddreifingu milli fylkja (sem að verulegu leyti eru fremur ríki en héraðseiningar innan sama lands). Ákveðið samræmi ríkir í afstöðu Bandaríkjamanna til stjórn málaflókka annars vegar og ríkisvaldsins hins vegar, afstaðan er neikvæð í báðum tilfellum. Áhrif frjálshyggjunnar eru hér sterk, þráðurinn frá stofnendum Bandaríkjanna, The Founding Fathers, hefur verið augljós og óslitinn allt frá 1776 þegar nýlendubúar lýstu yfir sjálfstæði.¹⁷²

Af okkur Íslendingum er allt aðra sögu að segja. Fyrr var getið um frjálshyggjuviðhorf Íslendinga til stjórn málaflókka, en þau viðhorf stinga mjög í stúf við vesturvevrópska stjórn málahefð, þar sem flokks-lýðræðissjónarmið hafa verið mjög sterk. Að þessu leyti eru Íslendingar fylgjendur frjálshyggju. Annað er hins vegar uppi á teningnum þegar kemur að umsvifum ríkisvaldsins. Fullyrða má, að sjónarmið klassískrar frjálshyggju varðandi ríkisvaldið hafi aldrei

¹⁷¹ Sbr. L.D. Epstein (1983) og (1989); T.J. Lowi (1992).

¹⁷² Sbr. A. Ranney (1975).

verið áberandi eða áhrifamikil í opinberri umræðu um stjórnmal á Íslandi. Enginn íslenskur stjórnmalaflokkur hefur aðhyllst grundvallaratriði frjálshyggjunnar um ríkið: Að frelsi einstaklinganna og mikil umsvif ríkisvaldsins fari ekki saman. Þvert á móti eru allir íslenskir stjórnmalaflokkar miklir ríkisafskiptaflokkar og telja að ríkisvaldinu sé unnt að beita til að auka frelsi einstaklinga.

Við Íslendingar göngum með vitlausa forskrift í kollinum. Við felum ríkisvaldinu takmarkalaus verkefni, engar fastmótaðar reglur gilda um verkaskiptingu ríkisins og annarra aðila í þjóðfélaginu, ríkið á að axla víðtæka ábyrgð á velferð þegnanna. Við höfum hins vegar engar heildstæðar hugmyndir um, hvernig við eigum að gera umsjónarmenn ríkisvaldsins, stjórnmalamennina og embættismennina, ábyrga gagnvart kjósendum. Oft virðumst við t.d. telja æskilegt að stjórnmalamenn starfi ekki sem fulltrúar stjórnmalaflokka, heldur starfi þeir á eigin vegum. Við aðhyllumst heildarhyggju þegar ríkisvaldið er annars vegar, en einstaklingshyggju þegar kemur að stjórnmalastarfi. Ekki er það krafa mín að samræmi sé í öllum okkar hugmyndum og viðhorfum - mannlífið er flóknara en svo að unnt sé að fella það allt að einni reglu. Hugmyndir okkar um ríkisvald og stjórnmalaflokka ganga hins vegar ekki upp. Ósamræmið er slíkt, að vandræðum veldur í stjórnarfari landsins. Kreppan í hinu pólitíska kerfi er ekki síst hugmyndaleg kreppa, sem á sér djúpar rætur í sögu okkar og menningu.

Heimildaskrá - bækur og greinar

- Agnes Bragadóttir, (1991). Yfirborðið slétt og fellt en ólga kraumar undir niðri. *Morgunblaðið*, 5. maí.
- Anders Hansen og Hreinn Loftsson, (1980). *Valdatafl í Valhöll*. Reykjavík: Bókaútgáfan Örn og Örlygur.
- Auður Styrkárstöttir, (1986). From social movement to political party: The new women's movement in Iceland. Í Drude Dahlerup, ritstj., *The New Women's Movement*. London: SAGE.
- _____ (1986a). Er veldi stjórnmálaflokkanna í verkalýðshreyfingunni að hrynja? *Þjóðlíf* 2. tbl.
- _____ (1986b). Möðruvallahreyfingin 13 árum síðar. *Þjóðlíf*, 3. tbl.
- Ásgeir Guðmundsson, (1984). *Saga Hafnarfjarðar 1908-1983*. Þriðja bindi. Hafnarfjörður: Skuggsjá.
- Ármann Sveinsson, (1969). *Manngildi. Ræður og greinar*. Reykjavík: Minningarsjóður um Ármann Sveinsson.
- Árdís Þórðardóttir, (1986). Borgarstjórnarprófkjör Sjálfstæðisflokksins í Reykjavík 1945-1985. *Stefnir*, 3. tbl.
- Beetham, D. (1974). *Max Weber and the Theory of Modern Politics*. London: George Allen and Unwin.
- Benedikt Gröndal, (1992). *Örlög Íslands*. Reykjavík: Vaka/Helgafell.
- Bergsteinn Jónsson. (1976). Alþýðuflokkurinn og íslenskir jafnaðarmenn gagnvart Sambandslagasamningunum árið 1918. *Saga*, 14. árg.
- von Beyme, K. (1985). *Political Parties in Western Democracies*. Aldershot: Cower.
- Brynjólfur Bjarnason, (1973). *Með storminn í fangið*. II. bindi. Reykjavík: Mál og menning.
- Burnham, W. D. (1988). V.O. Key, Jr., and the Study of Political Parties, í M.C. Cummings, ritstj. *V. O. Key, Jr. and the Study of American Politics*. Washington D.C.: American Political Science Association.
- Campbell, A. et. al., (1964). *The American Voter: An Abridgement*. New York: John Wiley and sons.
- Dahl, R.A.(1990). The Myth of Presidential Mandate. *Political Science Quarterly*, 105. árg., 3. tbl.
- Davíð Þór Björgvinsson, (1992) Breytingar á dómstólaskipan og réttarfari 1. júlí 1992. *Morgunblaðið* 17. maí.

- Dunleavy, P. and O'Leary, B. (1987). *Theories of the State*. London: Macmillan.
- Duverger, M. (1964). *Political Parties*. London: Methuen. Fyrst útg. 1951.
- Epstein, L. D. (1967). *Political Parties in Western Democracies*. New York: Frederick A. Praeger.
- (1983). *The Scholarly Commitment to Parties*. í A. W. Finifter, (ritstj.), *Political Science. The State of the Discipline*. Wasington D.C.: American Political Science Association.
- (1989). Privatization of Political Parties. *Journal of Law and Politics*. 5. tbl.
- Fiorina, M.P. (1989). *Congress: Keystone of the Wasington Establishment*, second edition. New Haven: Yale University Press.
- Friðrik Sophusson, (1968). Breytt viðhorf æskunnar til stjórn mála. *Stefnir*, 19. árg. 1. tbl.
- Gallagher, M. and Marsh, M. (1988). (ritstj.) *Candidate Selection in Comparative Perspective*. London: SAGE.
- Gallagher, M., Laver, M., Mair, P. (1992). *Representative Government in Western Europe*. New York: Macraw-Hill.
- Ginsburg, B. and Shefter, M. (1990). *Politics by other means: The Declining Importance of Elections in America*. New York: Basic Books.
- Guðjón Friðriksson, (1991). *Með sverðið í annarri hendinni og plóginn í hinni*. Reykjavík: Iðunn.
- (1993). *Ljónið öskrar*. Reykjavík: Iðunn.
- Guðmundur J. Guðmundsson, (1990) *Baráttusaga*. Ómar Valdimarsson skráði. Reykjavík: Vaka-Helgafell.
- Guðmundur Hálfðanarson, (1989). Frelsi er ekki sama og frjálshygga. *Ný saga* 3.
- (1993). Íslensk þjóðfélagspróun á 19. öld, í Guðmundur Hálfðanarson og Svanur Kristjánsson, ritstj., *Íslensk þjóðfélagspróun 1880-1990. Ritgerðir*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun H.Í. og Sagnfræðistofnun H.Í.
- Gunnar Ágúst Gunnarsson, (1989). *Industrial Policy in Iceland 1944-1974: Political Conflicts and Sectoral Interests*. London: Doktorsritgerð frá University of London.
- Gunnar Helgi Kristinsson, (1991). *Farmer's Parties*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

- ____ (1991 a)). The Icelandic Parliamentary Election of April 1991: A European Periphery at the Polls. *Scandinavian Political Studies* 14. árg., 4. tbl.
- ____ (1993). Valdakerfið fram til Viðreisnar 1900-1959, í Guðmundur Hálfðanarson og Svanur Kristjánsson (ritstj.) *Íslensk þjóðfélagsþróun 1880-1990. Ritgerðir*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun H.Í. og Sagnfræðistofnun H.Í.
- Gunnar Helgi Kristinsson, Halldór Jónsson og Hulda Þóra Sveinsdóttir, (1992). *Atvinnustefna á Íslandi 1959-1991*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun H.Í.
- Gunnar Helgi Kristinsson og Ólafur Þ. Harðarson, (1987). The Icelandic Parliamentary Election of 1987. *Electoral Studies* 6. árg. 3. tbl.
- Gylfi Gröndal, (1992). *Ásgeir Ásgeirsson. Ævisaga*. Reykjavík: Forlagið, 1992.
- Halldór Halldórsson, (1992). *Laxaveislan*. Reykjavík: Fjölvi.
- Halldór Jónsson, (1990). Ákvarðanatataka í sjávarútvegi og stjórnun fiskveiða. *Samfélagstíðindi*, 10. árg.
- Halldór Kristjánsson, (1984). *Ágúst á Brúnastöðum lítur yfir farinn veg*. Reykjavík: Örn og Örlygur.
- Halldór E. Sigurðsson, (1985). *Í fóstri hjá Jónasi*. Reykjavík: Örn og Örlygur.
- Hallgrímur Guðmundsson, (1979). *Uppruni Sjálfstæðisflokksins*. Reykjavík: Félagsvísindadeild H.Í. Örn og Örlygur.
- Hannes H. Gissurarson, (1989). *Sjálfstæðisflokkurinn í sextíu ár*. Reykjavík: Sjálfstæðisflokkurinn.
- Hulda Sigurborg Sigtyggsdóttir, (1991). Aðdragandi að aðskilnaði Alþýðuflokks og Alþýðusambands Íslands árið 1942. *Saga* 29. árg.
- Jón Ormur Halldórsson, (1985). *Löglegt en siðlaust*. Reykjavík: Bókhláðan.
- Katzenstein, P. (1985). *Small States in World Markets*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kjartan Stefánsson, (1991). *Staðið í ströngu*. Æviminningar Erlends Einarssonar. Reykjavík: Fróði.
- Klingemann, H. D. and Wattenberg, M. P. (1992). Decaying Versus Developing Party Systems: A Comparison of Party Images in the United States and West Germany. *British Journal of Political Science*, 22. árg. 1. tbl.

- Kristján Thorlacius, (1989). *Pegar upp er staðið*. Sr. Baldur Kristjánsson skráði. Reykjavík: Reykholt.
- Lowi, T. J. (1963). Toward Functionalism in Political Science: The Case of Innovation in Party Systems. *American Political Science Review*, 67. árg. (sept.)
- (1992). The State in Political Science: How We Became What We Study. *American Political Science Review*. 86. árg 1. tbl.
- Magnús S. Magnússon, (1993). Efnahagsþróun á Íslandi 1880-1990, í Guðmundur Hálfðanarson og Svanur Kristjánsson (ritstj.) *Íslensk þjóðfélagsþróun 1880-1990. Ritgerðir*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun H.Í. og Sagnfræðistofnun H.Í.
- Matthías Johannessen, (1970). Klofningur Sjálfstæðisflokksins gamla 1915, undanfari og afleiðing. *Lesbók Morgunblaðsins*, 24. maí.
- (1981). *Ólafur Thors*. Ævi og störf II. Reykjavík: Almenna bókaforlagið.
- Mill, J. S. (1970). *Frelsið*. Íslensk þýðing eftir Jón Hnefil Aðalsteinsson og Þorstein Gylfason sem líka ritar forspjall. Reykjavík: Hið íslenska bókmenntafélag. Fyrst útgefið árið 1859.
- Ólafur R. Einarsson, (1978). Sendiförin og viðræðurnar 1918. Sendiför Ólafs Friðrikssonar til Kaupmannahafnar og þáttur jafnaðarmanna í fullveldisviðræðunum. *Saga*, 16. árg.
- Ólafur P. Harðarson, (1993). Iceland. *European Journal of Political Research*, 24. árg., 4. tbl.
- (1994). *Parties and Voters in Iceland. A study of the 1983 and 1987 Alþingi Elections*. London: Doktorsritgerð frá University of London.
- Ólafur R. Grímsson, (1979). *Network Parties*. Reykjavík: Félagsvísindadeild H.Í.
- Ómar Friðriksson, (1987). Fengu þau vinnu? Þjóðlíf leitar uppi fyrrverandi þingmenn. *Þjóðlíf*, 3. árg., 7. tbl.
- Óskar Guðmundsson, (1987). *Alþýðubandalagið. Átakasaga*. Reykjavík: Svart á hvítu.
- (1990). Jafnaðarmannaflokkur Íslands: Hvenær kemur þú? *Þjóðlíf*, 6. árg., 2. tbl.
- Pétur Pétursson, (1983). *Church and Social Change. A Study of the Secularization Process in Iceland 1830-1930*. Lundur: Plus Ultra.
- Polsby, N. W. (1983). *Consequences of Party Reform*. Oxford: Oxford University Press.

- Ragnar Arnalds, (1975). *Ágrip af sögu Alþýðubandalagsins, í Stefnu-skrá Alþýðubandalagsins*. Reykjavík: Miðstjórn Alþýðubandalagsins.
- Ranney, A. (1975). *Curing the Mischiefs of Faction*. Berkeley: University of California Press.
- Selle, P. and Svåsand, L. (1991). Membership in Party Organizations and the Decline of Parties. *Comparative Political Studies*, 23. árg., 4. tbl.
- Shafer, B. E. (1989). 'Exceptionalism' in American Politics? *PS: Political Science and Politics*, September.
- Shefter, M. (1977). Party and Patronage: Germany, England and Italy. *Politics and Society* 7. árg., 4. tbl.
- Sjöblom, G. (1986). Problems and Problem Solutions in Politics. Í F. Castles og R. Wildenmann, ritstj., *Visions and Realities of Party Government*. Berlín: de Gruyter.
- Stefán Jóhann Stefánsson, (1967). *Minningar*. Síðara Bindi. Reykjavík: Setberg.
- Stefán Ólafsson, (1993). Þróun velferðarríkisins, í Guðmundur Hálfðanarson og Svanur Kristjánsson, (ritstj.) *Íslensk þjóðfélagsþróun 1880-1990. Ritgerðir*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun H.Í. og Sagnfræðistofnun H.Í.
- Steindór Steindórsson, (1983). *Sól ég sá*. Sjálfsævisaga. Reykjavík: Örn og Örlygur.
- Styrmir Guðlaugsson, (1991). Körlum frekar tryggð embætti. *Nýtt líf*, 14. árg., 4. tbl.
- Styrmir Gunnarsson, (1968). Ólga í æskulýðssamtökum stjórnmálaflokkanna. *Stefnir*, 19. árg., 1. tbl.
- (1971). „Hvað tekur við að kosningum loknum? Sjálfstæðisflokkurinn og verkefni áttunda áratugarins.“ *Stefnir*, 22. árg., 2. tbl.
- Svanur Kristjánsson, (1977). *Conflict and Consensus in Icelandic Politics 1916-1944*. Urbana: Doktorsritgerð frá Illinois háskóla.
- (1984). Kommúnistahreyfingin á Íslandi. Þjóðlegir verkalýðsinnar eða handbendi Stalíns? *Saga*, 22. árg.
- (1986). Valdið og Borgin. Sjálfstæðisflokkurinn og Reykjavíkurborg. *Þjóðlíf* 2. árg. 1. tbl.
- (1989). „Um þingmenn Alþýðuflokksins 1959-1987.“ *Samfélags-tíðindi*, 9. árg.

- Vilhjálmur Hjálmarsson, (1983). *Eysteinn í eldlínu stjórnmalanna*. Reykjavík: Vaka.
- ____ (1985). *Eysteinn í stormi og stillu*. Reykjavík: Vaka.
- Ware, A. (1987). *Citizens Parties and the State: A Reappraisal*. Cambridge: Polity Press.
- Weber, M. (1973). *Mennt og máttur*. Íslensk þýðing Helga Skúla Kjartanssonar með inngangi eftir Sigurð Líndal.
- Þorleifur Friðriksson, (1987). *Gullna flugan*. Reykjavík: Örn og Örlygur.
- Þorsteinn Gylfason, (1984). Hvað er réttlæti? *Skírnir*, 158 árg.
- Þorsteinn Magnússon, (1979). *Lýðræði og vald. Kynning á þremur kenningum*. Reykjavík: Félagsvísindadeild Háskóla Íslands og Örn og Örlygur.
- Þór Whitehead, (1979). *Kommúnistahreyfingin á Íslandi 1921-1934*. Reykjavík: Bókaútgafa Menningarsjóðs.
- Þórarinn Þórarinsson, (1966). *Sókn og sigrar. Saga Framsóknarflokksins*. Fyrra bindi. Reykjavík: Framsóknarflokkurinn.
- ____ (1986). *Sókn og sigrar. Saga Framsóknarflokksins*. Annað bindi. Reykjavík: Framsóknarflokkurinn.
- ____ (1987). *Sókn og sigrar. Saga Framsóknarflokksins*. Þriðja bindi. Reykjavík: Framsóknarflokkurinn.
- Örnólfur Árnason (1991). *Á slóð kolkrabbans. Hverjir eiga Ísland?* Reykjavík: Skjaldborg.
- ____ (1993). *Járnkarlinn*. Matthías Bjarnason ræðir um ævi sína og viðhorf. Reykjavík: Skjaldborg.

89058698895



B89058698895A