

UNIVERSITY OF CALIFORNIA, RIVERSIDE

BERKELEY • DAVIS • IRVINE • LOS ANGELES • MERCED • RIVERSIDE • SAN DIEGO • SAN FRANCISCO



SANTA BARBARA • SANTA CRUZ

INDRIÐI H. INDRIÐASON
DEPARTMENT OF POLITICAL SCIENCE
900 UNIVERSITY AVE
Tel. (951) 827-5312
Fax. (951) 827-3933

RIVERSIDE, CALIFORNIA 92521-0132

Skrifstofa Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

b.t. stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

Vegna frumvarps til stjórnskipunarlaga (þingskjal 510 — 415. mál) vil ég benda á nokkur atriði tengdum þeim athugasemdum sem Þorkell Helgason sendi stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar Alþingis (03.02.2013 og 09.02.2013). Þar svarar hann tveimur athugasemdum sem ég hef gert við tillögur stjórnlagaráðs um breytingar á stjórnarskrá Íslands og fjallar um rannsóknir á tengslum persónukjörs og spillingar. Ég vil byrja á því að þakka Þorkatli fyrir að taka athugasemdir mínar til skoðunar og að svara þeim jafn ítarlega og hann gerir. Þau eru sannanlega í þeim anda sem ég hafði vonast til að umræðan um nýja stjórnarskrá yrði. Ég vil samt benda á nokkur atriði, sem tengjast viðbrögðum Þorkels.

Í fyrsta lagi, leit ég ekki svo á að athugasemdir mínar fælu í sér gagnrýni á 39. grein stjórnarskrárfrumvarpsins. Ég hef enga afstöðu tekið til þess hvort að fyrirkomulagið sem lagt er til sé gott eða slæmt. Athugasemdir mínar beindust að því að ekki hefði verið sett fram ítarleg úttekt á þeim valkostum sem standa til boða né að þeir hafi verið skoðaðir með skipulegum hætti í stjórnlagaráði. Að mínu mati er ekki æskilegt að taka ákvörðun um jafnflókið viðfangsefni án þess að fyrir liggji skýr greinargerð um kosti og galla ólíkra kosningakerfa.

Í öðru lagi. Þorkell gagnrýnir rannsókn Bowler, Farrell og Pettitt fyrir i) að taka einkum til engilsaxneskra fræðimanna og ii) að spyrja ekki um afstöðu fræðimanna til hlutfallskosninga með uppþótarsætum á landsvísu. Hvort að engilsaxneskir fræðimenn líti kosningakerfi öðrum augum en aðrir er náttúrulega empirísk spurning. Sem virkur þátttakandi í þessu fræðimannasamfélagi (undirritaður er t.d. gjaldkeri Representation and Electoral Systems deildar American Political Sciences Association) þá verð ég að

efast um það. Flestir þeirra sem ég þekki til leggja mat á kosningakerfi á grundvelli þeirra lýðræðslegu gilda sem almennt eru talin mikilvæg, t.d., hvort að þau auki möguleikan á að kalla stjórnámálamenn og stjórnvöld til ábyrgðar. Það er hinsvegar rétt að fræðimenn kunna að leggja mismunandi vægi á ólík lýðræðisleg gildi. Grein Bowler og félaga skoðar reyndar hvernig hin ólíku kosningakerfi raðast á nokkur af þeim gildum sem oft er talin mikilvæg (tafla 4) – þær upplýsingar eru sérstaklega gagnlegar þar sem að þær byggja ekki á mati fræðimannanna á því hvort viðkomandi gildi sé mikilvægt. Umrædd tafla er í raun vísir að þessháttar greiningu sem óskandi er að hefði verið gerð – hvert kosningakerfi hefði mátt meta út frá svipuðum gildum auk væntra áhrifa á aðra þætti (fjölda flokka, kosningaþátttöku, fyrirgreiðslu, o.s.frv.). Í framhaldi af því hefði mátt gera grein fyrir því hvernig stjórnlagaráð lagði mat á mismunandi gildi og um leið skýra ákvörðun þess. Hvað varðar afstöðu fræðimanna til hlutfallskosninga með jöfnunarsætum þá fellur það kerfi undir hlutfallskosningakerfi með lokuðum listum (sem á eru ýmsar útfærslur). Ástæða þess að ekki er gerður greinarmunur á þessum kerfum er að ekki hefur verið sýnt fram á jöfnunarsæti hafi mikilvæg pólitísk áhrif umfram það að gera úthlutun þingsæta hlutfallslegri en ella þar sem kjördæmi eru lítil. Að mínu mati er því ekki óraunhæft að fara með kerfið sem afbrigði af hlutfallskosningakerfum með lokuðum listum.

Í þriðja lagi gagnrýnir Þorkell dæmið sem lagði upp til að sýna hvernig persónukjör getur leitt kjósendur til að kaupa köttinn í sekknum og telur það villandi og óraunhæft. Ég get tekið undir síðasta atriðið. Dæmið er óraunhæft en það var vísitandi gert til að gera togstreituna á milli persónukjörs og flokksfylgis sem skýrasta. Niðurstaðan er á engan hátt háð því atkvæðin skiptist jafnt á milli frambjóðenda annars flokksins eða falli öll á einn frambjóðanda hins flokksins eins og Þorkell gefur í skyn. Réttu spurningin er hvort að sambærileg niðurstaða sé líkleg. Tvennt þarf að koma til: i) Það þarf að vera ágreiningur innan flokka um einhver stefnumál og ii) kjósendur - nægilega margir til að hafa áhrif á úrslitin (allavega eitt sæti) - þurfa að láta sig málið skipta. Hvorugt sýnist mér sérlega óraunhæft – sérstaklega ef horft er til þess að persónukjör er líklegt til að hvetja frambjóðendur til að skapa sér sérstöðu á meðal frambjóðenda flokksins. Ein ástæða þess að ég setti fram þetta dæmi var einfaldlega að vekja athygli á því að, eftir því sem ég best fæ séð, að hvergi er fjallað um þessi tengsl persónuatkvæðis og flokksfylgis í rökstuðninginum með tillögunum eða annarsstaðar. Það má vel vera að einhverjir meðlima stjórnlagaráðs hafi vitað af þessum tengslum – enda vel þekkt innan fræðanna – en þetta hefur einfaldlega ekki komið fram í umræðunni. Í umræðunni hefur verið fjallað um persónukjör nánast sem einhverskonar töfralausn sem eykur val kjósenda og möguleika þeirra til að hafa taumhald á stjórnámálamönnum án þess að gerð hafi verið skýr grein fyrir því að persónuatkvæði er líka – kannski fyrst og fremst – flokksatkvæði. Ef aðrir kjósendur eru ekki jafnhrifnir og þú af uppáhaldsframbjóðanda þínum þá ertu í raun að greiða öðrum frambjóðanda sama flokks atkvæði. Svo má vera að það sé ekki alvarlegt mál – ef flokkar eru samheldnir þá skiptir það kannski ekki öllu máli hvaða frambjóðandi flokksins hreppir sætið. Við vitum í raun ekki hvort svo er – á því hafa ekki verið gerðar neinar rannsóknir á Íslandi – en hinsvegar má e.t.v. segja að það séu litlar forsendur fyrir því að taka upp persónukjör ef kjósendum er sama hvaða frambjóðandi flokksins hlýtur kosningu. Ég held því ekki fram að þessi útgáfa persónukjörs sé ónothæf af þessum sökum – en þetta er einfaldlega einn af þeim þáttum sem þarf að skoða í samhengi við aðra kosti og galla kerfisins. Kannski sérstaklega þar sem prófkjörsfyrirkomulagið sem oft hefur verið notað býður uppá á lausn á þessum vanda, þ.e. kjósendur geta annars vegar kallað frambjóðendur til ábyrgðar í prófkjörinu og víta hins vegar hverjum þeir eru í

raun að greiða atkvæði í kosningunum sjálfum. Það er ekki þar með sagt að prófkjörsfyrirkomulagið sé ákjósanlegt – það hefur verið gagnrýnt m.a. fyrir að vera kostnaðarsamt og að draga úr samheldni stjórnmalaflokka. Það er hinsvegar engin leið að taka skynsamlega ákvörðun um persónukjör, vel útfært prófkjörsfyrirkomulag eða önnur kerfi án þess að farið sé ofan í saumana á kostunum og göllum á hverju kerfi um sig með skipulögðum hætti.

Hvað varðar umfjöllun Þorkells um tvö fræðirit um persónukjör og spillingu þá ber fyrst að nefna að gagnrýni hans á grein Chang og Golder á við rök að styðjast. Líklegt er að matið á áhrifum persónukjörs sé að miklu leyti afleiðing sérstöðu örfárra ríkja sem hafa mjög stór kjördæmi. Spurningin er hvernig bregðast eigi við aðferðafræðilegum göllum sem þessum? Að mínu viti væri rétt nálgun einfaldlega að óska eftir gögnunum og endurtaka greininguna á gögnunum á aðferðafræðilega réttan máta. Hinsvegar bera að benda á, að því leiti sem mark má taka á þeim, að persónukjör virðist hafa neikvæð áhrif á spillingu þar sem kjördæmi eru stór. Það er vert að hafa í huga þegar ákvörðun er tekin um stærð kjördæma þó að æskilegt væri að skoða það nánar. Þorkell bendir einnig á að sambandinu á milli persónukjörs og spillingar sé öfugt farið þegar stærð kjördæma er minni 15 þingsæti. Þorkell gagnrýnir Chang og Golden fyrir bága tölfræði en það sama má segja um þessa fullyrðingu Þorkells þar sem munurinn á kosningakerfunum er einfaldlega ekki marktækur eins og glögggt má sjá á mynd 1 í grein Chang og Golden.

Hvað varðar bók Persson og Tabellini þá horfir túlkun Þorkells, og annarra sem hafa tjáð sig um þessa rannsókn, framhá sumum niðurstöðum þeirra. Á bls. 195-196 segja Persson og Tabellini t.d. "Nevertheless, columns 5 and 6 confirm the interpretation that it is really the combination of the ballot structure and the electoral formula that deters corruption. The possibility Political Rents of holding individual politicians accountable through open lists seems a less powerful deterrent than individual ballots associated with plurality rule." M.ö.o. þá eru Persson og Tabellini að benda á að áhrif persónukjörs til að draga úr spillingu séu að mestu bundin við einmenningskjördæmi.

Þó ég fagni tilraun Þorkells til að fjalla um rannsóknir á tengslum persónukjörs og spillingar þá er sú samantekt villandi og virðist miða að því að færa rök fyrir tillögu stjórnlagaráðs fremur en að leggja hlutlægt mat á áhrif kosningakerfa. Fyrir utan þau atriði sem nefnd eru að ofan þá gagnrýnir Þorkell einungis grein Chang og Golden fyrir aðferðafræðilega galla. Bæði ritin eiga það hinsvegar sammerkt að mælingarnar á spillingu eru ófullkomnar - sem er vandamál sem er illleysanlegt en ef það er álitid alvarlegt vandamál þá hlýtur það að draga úr vægi beggja niðurstaðnanna. Rétt túlkun á niðurstöðunum verður að taka mið að því hvernig spilling er mæld en ekki er gerð grein fyrir hvað telst sem spilling í þeim mælikvörðum sem Persson og Tabellini nota (einn mælikvarðinn er sá sami og Chang og Golder nota). Þá má nefna að Persson og Tabellini gera ekki ráð fyrir þeim möguleika að áhrif persónukjörs á spillingu mótist af stærð kjördæma þrátt fyrir að sú hugmynd hafi verið vel þekkt þegar bók þeirra kom út (sjá t.d. Carey and Shugart 1995).

Í ljósi þessa ítreka ég þá skoðun mína að nauðsynlegt sé að óska eftir álitum erlendra stjórnmalafraeðinga til að leggja mat á stjórnarskrárfurvarpið. Fyrir utan að hafa þá sérfræðiþekkingu sem æskileg er þá eru erlendir stjórnmalafraeðingar einnig líklegir til að vera hlutlausir. Tillögurnar um breytingar á stjórnarskránni munu raska valdajafnvægi helstu stjórnarstofnanna á Íslandi svo og hafa

áhrif á styrk stjórnmálaflokkanna. Af þessum sökum virðast skoðanir margra þeirra sem þátt taka í umræðunni á breytingartillögunum vera litaðar af flokkspólítískri afstöðu fremur en hlutlægu mati á rannsóknarniðurstöðum. Hvort að fræðimönnum er hampað sem heimsins fremstu sérfræðingum eða þeim er kennt um að vera lélegir í aðferðafræði virðist fyrst og fremst ráðast af því hvort ummælanda hugnast niðurstöður rannsókna fremur en hlutlægu mati þýðingu þeirra. Undirritaður bauð stjórnlagaráði aðstoð við að fá erlenda sérfræðinga til ráðgjafar á sínum tíma en því boði var ekki tekið. Stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd stendur sama aðstoð til boða – mér væri sönn ánægja að aðstoða nefndina við að finna erlenda stjórnmálafræðinga til ráðgjafar og minni á máltækið “glögg er gests auga”.

Indriði H. Indriðason
Associate Professor
University of California - Riverside
Riverside, CA 9251
indridi.indridason@ucr.edu
indridason.politicaldata.org

Bloggsíða um stjórnarskráfrumvarpið:
ca.politicaldata.org