

Framboð eða eftirspurn? Árangur kvenna í prófkjörum flokka

Ásdís Jóna Sigurjónsdóttir
stjórnmálafræðingur og meistaranemi við
stjórnmálafræðideild
Háskóla Íslands

Indriði H. Indriðason
lektor við University of California, Riverside
og dósent við stjórnmálafræðideild Háskóla
Íslands

2. tbl. 4. árg. 2008
Fræðigreinar



Útdráttur

Fátítt er að prófkjör séu notuð við uppsetningu frambóðslista í löndum sem notast við blutfallskosningakerfi eins og flestir stjórnmalaflokkar á Íslandi gera. Prófkjör eru hins vegar gagnleg til að skoða áhrif ýmissa einkenna frambjóðenda á árangur þeirra í stjórnmalum. Ólíkt almennum kosningum eru einstaklingum greidd atkvæði og vinsældir flokkanna og leiðtoga þeirra á landsvísu hafa minni áhrif á árangur einstakra frambjóðenda. Í þessari grein er fjallað um prófkjör á Íslandi 1970-2007. Sérstök ábersla er lögð á árangur kvenna en því hefur oft verið haldið fram að konur eigi erfðara uppráttar í prófkjörum en þegar farnar eru hefðbundnari leiðir við uppstillingu frambóðslista. Því er mikilvægt að skoða hver árangur kvenna í íslenskum prófkjörum er og hvaða breytingar hafa orðið frá því að stjórnmalaflokkarnir tóku upp prófkjör. Í ljósi þess að konur standa höllum fæti er leitast við að svara því hvar orsökinn liggur. Niðurstöðurnar gefa vísbendingar um að ekki sé um viðhorf kjósenda í prófkjörunum að sakast heldur sé skýringarinnar fremur að leita í því að færri konur bjóða sig fram og á það sérstaklega við um forystusæti frambóðslistanna.

Einungis tæplega þriðjungur þingmanna á Alþingi Íslands er kvenkyns. Það er því augljóst að þátttaka kvenna í löggjafarstarfsemi Alþingis er í litlu samræmi kynjaskiptingu samfélagsins. Það er hinsvegar ekki ljóst hvað veldur litlum hlut kvenna. Ólík hlutföll karla og kvenna á þingum geta stafað af mismunandi þáttum. Algengt er að leita skýringa í viðhorfum kjósenda sem einhverra hluta vegna treysta konum síður til starfsins. Aðrir hafa haldið því fram að ástæðan liggja hjá konum sjálfum þar sem þær hafi ekki sóst eftir frama í stjórnmalum í sama mæli og karlar. Skipulagi flokkstofnanna og tengslanetum innan flokka hefur einnig verið kennt um. Notkun prófkjara við skipun frambóðslista flokkanna er dæmi um skipulag á starfi flokkanna sem oft ber á góma þegar skýringu er leitað á því hversvegna konur standa höllum fæti.

Í þessari grein beinum við sjónum okkar að notkun prófkjara á Íslandi með það að markmiði að skoða hvernig konum hefur farnast í prófkjörum íslensku stjórnmalaflokkanna og hvort einhver merki séu um að kjósendur í prófkjörum láti kyn frambjóðenda hafa áhrif á val sitt. Það er rétt að benda á strax í upphafi að prófkjör geta haft áhrif á gengi kynjanna með öðru móti en í gegnum viðhorf kjósenda í prófkjörunum en eins og við gerum nánar grein fyrir að neðan eru mjög takmarkaðir möguleikar á að leggja mat á hvort að prófkjör hafi einhver slík áhrif – til þess þarf að framkvæma samanburð á árangri kvenna við fyrirkomulag þar sem prófkjör eru ekki til staðar. Þar sem stjórnmalaflokkar á Íslandi hafa notast við prófkjör nánast án undantekninga eru möguleikar á slíkum samanburði ákaflega takmarkaðir.

Þrátt fyrir að hin íslensku prófkjör takmarki möguleika okkar á að draga ályktanir um áhrif prófkjara á stöðu kvenna í stjórnmalum bjóða þau upp á einstakt tækifæri til að meta hvort skýringarinnar á því hversvegna konur standa höllum fæti er að leita í viðhorfum kjósenda. Erlendar rannsóknir á því hvort

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

viðhorf kjósenda hafi áhrif hafa gefið misvísandi niðurstöður. Ein hugsanleg ástæða þess er sú að samanburðurinn á kjörfylgi karla og kvenna felur í sér samanburð á frambjóðendum ólíkra stjórnmalaflokka sem standa fyrir ólíka hugmyndafræði. Hugmyndafræði flokkanna getur til að mynda haft áhrif á hvort að tiltekinn flokkur er líklegur að velja kvenkyns frambjóðanda eða getur höfðað til kjósenda sem láta kynferði frambjóðanda sig miklu (eða litlu) máli skipta. Með öðrum orðum þá getur reynst erfitt að greina áhrif viðhorfa kjósenda frá áhrifum hugmyndafræði flokkann. Ef flokkur sem stendur sig ekki í stykkinu hvað varðar fjölda kvennframbjóðenda er vinsæll þá er hætt við að niðurstöðurnar séu túlkaðar á þann máta að kjósendum standi á sama um fjölda kvennþingmanna jafnvel við kringumstæður þegar kjósendur láta kyn frambjóðenda engin áhrif hafa á sig. Prófkjör íslensku flokkanna eru nánast einstök að því leyti að um er að ræða prófkjör fyrir uppsetningu framboðslista í hlutfallskosningakerfi. Af þeim löndum sem notast við hlutfallskosningakerfi, virðist aðeins Ísrael hafa notað prófkjör við uppsetningu framboðslista og í fyrsta skipti árið 1996 (Hazan 1997). Meginkostur þess að skoða áhrif viðhorfa kjósenda á árangur kvenna í prófkjörum er að hugmyndafræðilegur ágreiningur á milli frambjóðenda sem tilheyra sama flokkinum er líklegur til að vera minni en þegar bornir er saman frambjóðendur ólíkra flokka. Það mætti því segja að prófkjör fyrir kosningar sem byggja á einmenningskjördæmum bjóði uppá svipaða kosti en þó má gera ráð fyrir að stjórnmalaflokkar séu hugmyndafræðilega einsleitari eftir því sem stjórnmalaflokkarnir eru fleiri. Að öðru jöfnu má því búast við að meiri hugmyndafræðilegur ágreiningur sé á milli frambjóðenda þar sem notast er við einmenningskjördæmi heldur en þar sem búíð er við hlutfallskosningakerfi þar sem tvíflokkkerfi hafa löngum verið tengd einmenningskjördæmum (Duverger 1954).

Kosningakerfið sem íslensku flokkarnir hafa notað er einnig sérstakt og býður upp á betri mælingar á árangri frambjóðenda heldur en gengur og gerist. Í stuttu máli, greiða kjósendur ekki einstökum frambjóðendum atkvæði heldur raða frambjóðendum á sæti listans. Fyrsta sætinu er úthlutað til þess frambjóðanda sem flestir kjósendur hafa sett í fyrsta sætið. Öðru sætinu er úthlutað til þess eftirstandandi frambjóðanda sem flest atkvæði hefur fengið í fyrsta og annað sæti. Þannig er gengið koll af kalli þar til öll sæti framboðslistans hafa verið skipuð. Ein afleiðing þessa kerfis er sú að frambjóðendur veita kjósendum gjarnan leiðbeiningar með því að tilkynna hvaða sæti þeir sækjast eftir. Ef meta á árangur frambjóðenda í framboðinu er því eðlilegra að spyrja hvort frambjóðandi hafi náð því sæti sem hann stefndi að heldur en að spyrja einfaldlega hvort að konur séu jafnlíklegar og karlar til að lenda í tilteknu sæti.

Að neðan skoðum við hvernig konum hefur farnast í kosningum á Íslandi og í framhaldi af því beinum við sjónum okkar sérstaklega að prófkjörum íslensku stjórnmalaflokkanna. Niðurstöður okkar gefa til kynna að viðhorf kjósenda hafi óveruleg áhrif á árangur kvenna og að konur séu ekki minna líklegar til að ná því sæti sem þær stefna að í prófkjörum flokkanna. Ástæðan fyrir takmörkuðum fjölda kvenna á framboðslistum flokkanna hlýtur því að vera önnur.

Hvers vegna eru svo fáar konur á þingum?

Þó að skýringar á fjölda kvenna á þingum leggi iðulega annað hvort áherslu á viðhorf kjósenda til kynferðis frambjóðenda eða áhrif stofnanalegra þátta þá byggja skýringarnar í raun oftast en ekki á samspili beggja þáttanna.¹ Flestar stjórnmalastofnanir nútímans eru í raun nánast alltaf kynblindar í þeim skilningi að það þykir löngu óásættanlegt að leikreglur stjórnmalanna mismuni einstaklingum á grundvelli kyns þeirra.² Svo dæmi sé tekið þá gera kosningakerfi nánast aldrei greinarmun á kvenkyns og karlkyns frambjóðendum heldur einungis hvers mörg atkvæði tiltekinn einstaklingur eða flokkur þarf til að vinna sæti. Augljóslega hefur það ekki alltaf verið raunin – fyrr á tímum takmörkuðu kosningalög oft möguleika kvenna á því að taka þátt í kosningum jafnt sem frambjóðendur sem kjósendur.

Þó að kosningakerfi sé í þessum skilningi kynblind þá hefur verið sýnt fram á að mismunandi gerðir kosningakerfa hafa þó nokkur áhrif á hlutfall kvenna á þjóðþingum (Matland 1993, Matland & Brown 1992, Matland & Studlar 1996, Moser 2001, Reynolds 1999, Rule 1987, Siaroff 2001, Salmond 2006). Þar sem kosningakerfin geta þannig ekki ein sér skýrt þær mismunandi niðurstöður sem af þeim leiða hljóta áhrif þeirra að vera í gegnum það hvernig viðhorf kjósenda birtast í þessum kerfum. Hlutfallskosningakerfi kunna þannig að vera líkleg til að auka hlut kvenna þar sem að kjósendur hafa takmarkaðri möguleika til að láta kynferði hafa áhrif á val sitt þegar valkostirnir standa saman af listum frambjóðenda sem innihalda bæði konur sem karla heldur en þegar kosið er á milli frambjóðenda í einmenningskjördæmum. Forsenda þess að hlutfallskosningakerfi leiði til aukins jafnræðis karla og kvenna í slíkum kringumstæðum hlýtur hins vegar að vera sú að val á frambjóðendum á framboðslista flokkanna í hlutfallskosningakerfum geri konum hærra undir höfði heldur en kjósendur almennt. Að öðrum kosti má gera ráð fyrir að framboðslistar flokkanna endurspegluð einfaldlega viðhorf kjósenda til kvenkyns frambjóðenda.

Rannsóknir á áhrifum kosningakerfa á fjölda kvenna á þingum segja okkur þó almennt lítið um viðhorf kjósenda. Ein ástæða þess að erfitt hefur reynst að leggja mat á viðhorf kjósenda og vilja þeirra til að kjósa konur er að í kosningum margra ríkja er kosið á milli framboðslista sem innihalda jafnt karla og konur – því er snúíð, ef ekki ómögulegt, að leggja mat á hvort að kjósendur gera upp á milli kvenna og karla. Rannsóknir á hegðun kjósenda þar sem kosið er í einmenningskjördæmum gefa heldur ekki skýrar niðurstöður. Ambrosius & Welch (1984) og Kelley & McAllister (1984) komast að þeirri niðurstöðu að kvenkyns frambjóðendur stæðu höllum fæti gagnvart karlkyns frambjóðendum. Darcy o.fl.

- 1 Rétt er að benda á að notkun orðsins 'stofnun' í þessari grein á við um reglur þær sem eiga við um stjórnmalalega ferla eða leikreglur stjórnmalanna. 'Stofnun' er þannig ekki ætlað að vísa til stofnanna sem stjórnsýslulegra eininga eða samtaka nema að því leyti sem á við um þær formlugu reglur sem eiga við um þær stofnanir.
- 2 Á þessu eru þó undantekningar sem byggja á hugmyndum um jákvæða mismun og felast t.d. í kynjakvótum eða reglum þar sem kyn ræður niðurstöðunni ef einstaklingarnir eru að öðru leyti sambærilegir.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

(1994) og Studlar & McAllister (1991) fundu engan mun á árangri kynjanna en Black & Erickson (2001) komast hinsvegar að því að konur eru líklegri til að hljóta atkvæði kjósenda.

Rannsóknir á kjörfylgi karla og kvenna í einmenningskjördæmum eru einnig háðar ákveðnum vanköntum þar sem að frambjóðendur tilheyra ólíkum stjórnmálaflokkum og hugmyndafræði flokkanna getur þannig gert rannsakendum erfitt fyrir að meta áhrif kyns óháð hugmyndafræði – þetta er sérstaklega vandamál þar sem að í kosningum þar sem einmenningskjördæmi eru notuð vinnur einn flokkur venjulega meirihluta og kosningarnar eru því í eðli sínu kosning um hvaða flokkur fær að halda um stjórnartaumana. Um leið snúast kosningarnar meira og minna um leiðtoga flokkanna en ekki um frambjóðendurnar í einstökum kjördæmum þar sem kjósendum kann að standa meira og minna á sama um hver fulltrúi kjördæmis þeirra er. Ef framboð flokkanna eru skipuð kvennmönnum í ólíkum hlutföllum er ennfremur, jafnt hvort sem um er að ræða hlutfallskosningar eða meirihluta-kosningar, hætta á því árangur flokkanna leiði til þess að rangar ályktanir séu dregnar um árangur kvenna í kosningunum. Þ.e.a.s. ef fleiri konur eru í framboði fyrir sigurvegara kosninganna kann að líta út fyrir að kjósendur hafi jákvæð viðhorf gagnvart konum jafnvel þótt kjósendur kunni einungis hafað einblínt á leiðtoga eða stefnu flokkanna.

Prófkjör eru af þessum ástæðum hentugur vettvangur til þess að kanna hvort að kjósendur líta ólíkum augum á frambjóðendur eftir því af hvaða kyni þeir eru og hvort að viðhorf þeirra birtist í kosningahegðun þeirra. Hinsvegar verður að gæta að því að þátttakendur í prófkjörum kunna að vera öðruvísi en fólk er flest og því er nauðsynlegt að fara varlega í að alhæfa um kjósendur almennt út frá þeim niðurstöðum sem hér er að finna. Virkir þátttakendur í starfi flokkanna kunna að vera næmari á nauðsyn þess að tryggja jafnrétti kynjanna í ljósi þeirrar umræðu sem hefur átt sér stað og í ljósi þess að hluti kjósenda lætur sig þessi mál skipta eins og árangur kvennaframboðanna frá 1982 til 1995 sýndu. Ef það er raunin má gera ráð fyrir að áhrifin séu svipuð á þátttakendur í prófkjörum allra flokkanna og að ekki sé að merkja mun á kosningahegðun eftir því hvaða flokkur er skoðaður. Að sama skapi er hugsanlegt að afstaða kjósenda í prófkjörum til kvenna mótist að einhverju leyti af þeirri hugmyndafræði sem þeir aðhyllast. Ef svo er þá má gera ráð fyrir að finna megi mun á kosningahegðun á milli flokkanna.

Orsök lágs hlutfalls kvenkyns þingmanna á Íslandi hafa ekki verið skýrð með viðhlítandi hætti. Þrátt fyrir að jafnréttismál hafi mikið verið rædd og um þau fjallað hafa rannsóknir á sviði jafnréttis og stjórnmála nánast eingöngu verið á heimspækilegum grundvelli eða takmarkast við lýsandi greiningu á stöðu mála. Hér ber þó að nefna eina mikilvæga undantekningu sem er rannsókn Auðar Styrkárstöttur og Svans Kristjánssonar (2001) sem kemst að þeirri niðurstöðu að stofnanalegir þættir (s.s. stærð kjördæma, kosningakerfi) hafi lítil áhrif á hlut kvenna en að pólitískur vilji og hvatning til kvenna skipti mun meira máli. Niðurstöður Auðar og Svans gefa þannig til kynna að vandinn varði ekki (eða allavega ekki einvörðungu) eftirspurnarhlið jöfnunnar (þ.e., vilja kjósenda til að kjósa konur) heldur framboðs-

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

hliðina. Auður og Svanur leiða því líkur að því að hluti vandans felist í því að konur þurfi meiri hvatningu til að taka þátt í stjórnmalastarfi og til að bjóða sig fram. Svo má vel vera en hugsanleg skýring þess að konur séu ólíklegri til að gefa kost á sér er að þær eiga á brattann að sækja í prófkjörum vegna þess að kjósendur eru minna líklegir til að styðja konur en karla. Í ljósi þess að skoðanakönnun Gallup árið 1998 gaf skýrt til kynna að yfirgnæfandi meirihluti landsmanna taldi að auka þyrfti hlut kvenna í stjórnmalum er þó erfitt að ímynda sér að hvatningu skorti. En þrátt fyrir það hafa litlar breytingar orðið á hlut kvenna á þeim áratugi sem síðan er liðinn sem vekur spurningar um hversu áreiðanlegar niðurstöður slíkrar skoðanakönnunar eru, þ.e. svarendur eru líklegir til að vera meðvitaðir um hvert hið “pólíttískt rétta” svar við spurningunni um hvort auka beri hlut kvenna er. Fyrir utan skoðanakannanir af þessu tagi hafa engar rannsóknir á vilja íslenskra kjósenda til að kjósa konur verið framkvæmdar að bestu vitund okkar.

Við byrjum á því að skoða hver þróunin hefur verið á Íslandi hvað varðar setu kvenna á þingi og í sveitarstjórnnum. Í kjölfarið spyrjum við þeirrar spurningar hvort að prófkjör hafi haft einhver merkjanleg áhrif á fjölda kvenna í stjórnmalum, þ.e. hvort að sjá megi einhverjar breytingar tengdum upptöku prófkjaranna á áttunda áratugnum. Að því loknu beinum við augum okkar að þátttöku og árangri kvenna í prófkjörum flokkanna.

Fjöldi kvenna á þingi og í sveitarstjórnnum

Við byrjum á því að skoða hvernig hlutfall kvenna á þingi og í sveitarstjórnnum hefur þróast á Íslandi á síðustu áratugum. Konur urðu kjörgengar til Alþingis með stjórnarskrárbreytingu 1915 og fyrsta konan, Ingibjörg Bjarnason, tók sæti á Alþingi í kjölfar kosninganna 1922. Hlutfall kvenna á Alþingi var þó afskaplega lágt mestan hluta síðustu aldar (sjá töflu 1). Allt fram til ársins 1983 töldu konur aldrei meir en fimm prósent Alþingismanna en sú tala þrefaldaðist með framboði Kvinnalístans það árið. Konum fjölgaði nokkuð stöðugt á þingi í kosningum fram til ársins 1999 en síðan þá hefur hlutfall kvenna haldist nokkuð stöðugt í kringum einn þriðja þingmanna. Hægfara þróun af þessu taginu er ekki endilega merki um að jöfnun á aðgangi kynjanna hafi ekki verið náð. Hversu ört hlutfall kvenna á þingi breytist er háð hversu mikil endurnýjun á sér stað á þinginu. U.þ.b. fjórðungur þingmanna hættir eða fellur í prófkjörum eða í kosningum að meðaltali við hverjar Alþingiskosningar. Þar af leiðir að nokkurn tíma getur tekið að jafnræði skapist á milli kynjanna jafnvel þó að kynin eigi jafnmarga fulltrúa í flokki nýrra þingmanna. Þar sem hlutfall kynjanna á þingi á hverjum tíma ræðst einnig af hlutfalli kynjanna á meðal fráfarandi þingmanna gefur kynjaskipting nýrra þingmanna líklega besta mynd af því hvort jafnræði hefur verið náð. Ef litið er til síðustu kosninga í þessu tilliti er sú mynd ekki sérlega glæsileg – af 24 nýjum þingmönnum voru einungis átta konur eða 33,3%.³ Það hallar því enn verulega á konur.

3 Af þessum 24 þingmönnum voru þrír (allt karlar) sem ekki sátu á þingi undanfarið kjörtímabil en höfðu áður setið á þingi.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Tafla 1. Hlutfall
kvenna á Alþingi⁴

Ár	Hlutfall (%)
1942	0
1946	1,9
1949	3,8
1953	0
1956	1,9
1959	1,9
1959	3,3
1963	1,7
1967	1,7
1971	5,0
1974	5,0
1978	5,0
1979	5,0
1983	15,0
1987	20,6
1991	23,8
1995	25,4
1999	34,9
2003	30,2
2007	31,7

Tafla 2. Hlutfall kvenna í
sveitarstjórnnum á Íslandi⁵

Ár	Hlutfall (%)
1950	0,6
1954	0,4
1958	0,9
1962	1,0
1966	1,6
1970	2,4
1974	3,7
1978	6,1
1982	12,4
1986	19,2
1990	21,8
1994	24,7
1998	28,2
2002	31,2
2006	35,7

Ein leiðin til að nálgast spurninguna um hvort að prófkjör hafi áhrif árangur kvenna í stjórnmalum felst í því að spyrja hvort að einhverjar merkjanlegar breytingar hafi fylgt upptöku prófkjara á Íslandi. Prófkjör voru fyrst notuð í Alþingiskosningum í upphafi áttunda áratugarins eða nánar tiltekið árið 1971, en nánar verðir farið yfir upptöku prófkjara og annarskonar forvala hér á eftir. Ef áttundi áratugurinn er borinn saman við þann sjöunda má merkja nokkra breytingu – á sjöunda áratugnum voru 1,7% þingmanna konur en á áttunda áratugnum var hlutfallið 5%. Hlutfall kvenna er vissulega mjög lágt en þó ber að hafa í huga að fjöldi kvenna á þingi tvöfaldast í raun. Fyrir kosningar 1971 urðu því tímamót fyrir kosningar í landinu þegar flokkarnir hófu að leita til stuðningsfólks síns við að ákveða að hluta til eða að fullu röðun á lista flokkanna fyrir kosningar. Hvort þessi breyting á hvernig valið var á lista flokka – þ.e. frá því að kjördæmaráð ákveði listana til þess að leitað sé til stuðningsfólk – hafi haft

4 Upplýsinar fengnar úr Handbók Alþingis 2007. Taflan sýnir hlutfall kvenna í kjölfar Alþingiskosninga en sýnir ekki þær breytingar sem kunna að eiga sér stað innan kjörtímabilanna.

5 Erindi Hildar Helgu Gísladóttur formanns nefndar um aukinn hlut kvenna í stjórnmalum - Landsfundur jafnréttisnefnda sveitarfélaga 2001 og Úrslit sveitarstjórnarkosninganna 2006 http://www.samband.is/files/342506991Sveitarstj%C3%B3rnarmannatal%202006-2010_Formali_Urslit.pdf

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (fræðigreinar)

áhrif á aðkomu kvenna að stjórnmalum er erfitt að segja. Í þessu tilfelli er þó hægt að skoða tilkomu kvenna á borð við Sigurlaugu Bjarnadóttur, Ragnhildi Helgadóttur og Svövu Jakobsdóttur, sem voru kosnar á þing þegar þessar breytingar urðu. Ragnhildur Helgadóttir var fyrst kosinn á þing fyrir Sjálfstæðisflokkinn árið 1956 og sat til 1963 en á þeim árum fóru fram opin prófkjör en þau voru þó einungis til leiðsagnar fyrir kjörnefnd sem valdi frambjóðendum á endalegan lista flokksins (Árdís Þórðardóttir 1986). Ragnhildur var hins vegar kosin aftur á þing fyrir flokkinn eftir prófkjör í Reykjavík árið 1971 þar sem hún endaði í sjötta sæti. Svava Jakobsdóttir var kosin á þing fyrir Alþýðubandalagið árið 1971 en það var þó fyrir tíma forvala hjá flokknum sem hófust árið 1978. Árið 1974 kom Sigurlaug Bjarnadóttir á þing sem varaþingmaður fyrir Sjálfstæðisflokkinn en það ár var þó ekki notast við prófkjör við uppröðun á lista flokksins, enda hafði þingið verið rofið um vorið og gengið til kosninga með skömmum fyrirvara. Með þetta til hliðsjónar er ekki hægt að sjá að upptaka fyrrnefndra framboðsleiða hafi haft áhrif á áðurnefnda aukningu á hlut kvenna á þingi

Svipaða sögu er að segja af setu kvenna í sveitarstjórnum á Íslandi þó að þróunin þar virðist hafa verið eilítið stöðugri og ber ekki sömu merki stöðnunar (sjá töflu 2). Hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum í dag er örlítið hærra en hlutfall kvenna á þingi (33,3%) eða 35,7%. Þróunin á sveitarstjórnarstiginu vekur reyndar þá spurningu hvort hugsanlegt sé að stöðnunin í síðustu Alþingiskosningum sé einungis tilviljun. Alþingi telur einungis 63 þingmenn og hver þingmaður hefur því nokkuð mikið vægi þegar hlutföll kynjanna eru reiknuð. Kjörnir fulltrúar í sveitarstjórnir eru umtalsvert fleiri, 529 í kosningunum árið 2006, og hver fulltrúi vegur þar af leiðandi mun minna. Það er því hugsanlegt að hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum gefi betri mynd af þróun stöðu kvenna í stjórnmalum. En jafnvel þó svo sé verður ekki litið fram hjá þeirri staðreynd að enn vantar töluvert uppá að konur standi jafnfætis körlum hvað varðar tölu fulltrúa í sveitarstjórnnum.

Tafla 3 sýnir þau tuttugu lönd sem höfðu hæst hlutfall kvenna á þjóðþingum sínum í september 2008. Ísland er þar í fjórtánda sæti sem e.t.v. þykir ekki sérstakur árangur.⁶ Hafa ber þó í huga að mörg þeirra landa sem eru fyrir ofan Ísland á listanum nota kynjakvóta til að tryggja stöðu kvenna á þingum sínum. Það má líka benda á að staða kvenna í stjórnmalum er ólíkt betri á Íslandi en í mörgum vestrænum ríkjum – Frakkland, Bretland, Bandaríkin og Írland eru á meðal þeirra ríkja þar sem innan við 20% þingmanna eru konur. En öðru fremur þá sýnir tafla 3 að vandinn er fjarri því að vera sér-íslenskur – konur standa höllum fæti í stjórnmalum nánast hvar sem er í heiminum.

6 Misræmið í hlutfallinu á milli töflu 1 og töflu 2 er tilkomið af fjölgun kvenna á Alþingi frá því að kosningar áttu sér stað 2007.

Tafla 3. Hlutfall kvenna á þjóðþingum (neðri deild) í fjölbjóðlegu samhengi (2008)⁷

Röð	Land	Sæti	Konur	Hlutfall	Röð	Land	Sæti	Konur	Hlutfall
1	Rúanda	80	45	56.3%	11	Noregur	169	61	36.1%
2	Svíþjóð	349	164	47.0%	12	Belgía	150	53	35.3%
3	Kúba	614	265	43.2%	13	Mozambique	250	87	34.8%
4	Finnland	200	83	41.5%	14	Ísland	63	21	33.3%
5	Argentína	255	102	40.0%	15	Nepal	594	197	33.2%
6	Holland	150	59	39.3%	16	Nýja Sjáland	121	40	33.1%
7	Danmörk	179	68	38.0%	17	Suður Afríka	400	132	33.0%
8	Angóla	220	82	37.3%	18	Makedónía	120	38	31.7%
9	Kosta Ríka	57	21	36.8%	19	Þýskaland	613	194	31.6%
10	Spánn	350	127	36.3%	20	Úganda	332	102	30.7%

Prófkjörssaga íslensku flokkanna

Líkt og kom fram hér á undan þá var fyrst haldið prófkjör eins og við þekkjum það fyrir Alþingiskosningarnar 1971 og árinu á undan fyrir sveitastjórnakosningar. Sjálfstæðisflokkurinn hefur verið einna virkastur íslenskra flokka við að nota prófkjör við uppröðun á lista fyrir kosningar – en hefur þó einnig gripið til uppstillinga í einhverjum tilfellum. Í raun má rekja prófkjörssögu Sjálfstæðisflokksins lengra aftur en til ársins 1971 þar sem „prófkosningar“ eða „tilraunakosningar“ voru fyrst framkvæmdar á vegum Sjálfstæðisflokksins (eldri) árið 1914. Prófkjör sem fóru fram á vegum flokksins fyrir árið 1971 voru þó frábrugðin þeim sem voru haldin eftir 1971, þar sem þau voru lokuð, óhlutbundin og leiðbeinandi fremur en annað. En eftir landsfund flokksins árið 1969 var hins vegar ákveðið að snúa við blaðinu og gera prófkjörin innan flokksins opnari en áður hafi þekkt og þar með veita hinum almenna kjósenda færi á þátttöku í valinu á lista fyrir kosningar. (Svanur Kristjánsson 1994).

Í raun héldu flestir fjórflokkanna einhvers konar forval fyrir kosningarnar 1971 (Alþýðubandalagið frátalið, hófst ekki fyrr en 1978), hvort sem það var í anda prófkjara, forvala eða skoðanakannana. Framsóknarflokkurinn hélt úti skoðanakönnun í öllum kjördæmum fyrir kosningarnar 1971 og sveitastjórnakosningarnar 1970; þær voru bundnar við flokksmenn og niðurstöður þeirra voru ekki bindandi heldur leiðbeinandi fyrir endanlega uppröðun á lista flokksins. Enginn meginmunur var þó á skoðanakönnunum á vegum flokksins og prófkjöri ef litið er til skýringar sem Svanur Kristjánsson bendir á í bók sinni *Frá flokksræði til persónustjórn mála* (1994). Þar sem niðurstöður þeirra voru gerðar opinberar reyndist erfitt að fylgja þeim ekki við uppröðun frambjóðenda á lista flokksins. Þar með voru kannanirnar ekki lengur einungis til hliðsjónar fyrir uppstillingarnefndina, heldur sögðu til um endanlega uppröðun líkt og þegar um eiginlegt prófkjör er að ræða.

⁷ <http://www.ipu.org/wmn-e/arc/classif300908.htm>. Tölurnar eru frá september 2008.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (fræðigreinar)

Hjá Alþýðuflokknum fór einungis fram eitt prófkjör fyrir Alþingiskosningarnar 1971 en í öllum kjördæmum nema Norðurlandskjördæmi vestra fyrir kosningarnar 1978. Innan Alþýðubandalagsins voru forvöl notuð til að byrja með og í fyrsta skipti fyrir kosningarnar 1978 í Reykjavík og á Suðurlandi. Forvalið var framkvæmt í tveimur umferðum, í fyrri umferðinni var kosið án þess að nokkur frambjóðandi væri tilnefndur, í seinni umferðinni var síðan kosið á milli þeirra frambjóðenda sem höfðu fengið stuðning í fyrri umferðinni og ákváðu að bjóða sig fram í hinni síðari (Svanur Kristjánsson 1994).

Líkt og hér hefur komið fram þá hafa framboðsaðferðir flokkanna ef til vill borið annað heiti en prófkjör, en hins vegar má segja að hugmyndafræði flokkanna á bak við allar aðferðirnar hafi verið sú sama, þ.e.a.s. að fá fleira fólk til að taka þátt. Þar með var hinu gamla kerfi þar sem flokksræðið réð hverjir væru í framboði fyrir flokkana skipt út og ákvörðuninni komið yfir á stuðningsfólk flokkanna. Framboðsaðferðir fjórflokkanna voru því fremur einsleitar og má í raun segja að þær hafi ekki breyst fyrr en fyrir borgarstjórnarkosningarnar árið 1998 þegar sameiginlegt prófkjör fjögurra flokka, þ.e. Framsóknarflokksins, Alþýðuflokksins, Alþýðubandalagsins og Kvinnalistsans fór fram undir merkjum Reykjavíkurlistans. Þessi gerð prófkjörs var frábrugðin hefðbundnu prófkjöri að því leyti að bæði var kosið um hvað sæti á listanum hver flokkanna fjögurra fengi og hverjir væru frambjóðendur flokkanna. Niðurstaða listakosningarinnar réði þannig í hvaða sæti frambjóðendur flokkanna fjögurra fengu; þ.e.a.s. að sá flokkur sem fékk flest atkvæði fékk úthlutað fyrsta og fimmta sætinu á Reykjavíkurlistanum, sá flokkurinn sem fékk næstflest atkvæði fékk annað og sjötta sæti listans, þriðja sætið fengi þriðja og sjöunda sætið og sá sem rak lestina fékk fjórða og áttunda sætið. Kjósendur kusu líka um frambjóðendur á hinn sameiginlega lista og máttu kjósa frambjóðendur óháð því hvort frambjóðendurnir voru meðlimir þess flokks sem kjósendinn kaus eða ekki – það átti að auka hið „pólítíska flæði“ á milli flokkanna. Merkja átti við fimm frambjóðendur frá fyrsta til fimmta sæti en hvert sæti gaf síðan ákveðna punkta og samanlagðir punktar réðu úrlitum. Fyrsta sætið gaf átta punkta, annað sætið sjö, o.s.frv.

Svipað fyrirkomulag var haft á prófkjöri fyrir Alþingiskosningarnar árið 1999 þegar Alþýðubandalagið, Alþýðuflokkurinn og Kvinnalístinn fóru í kosningabandalag undir merkjum Samfylkingarinnar. Prófkjörið var opið en því var þannig komið fyrir, ólíkt því sem hafði verið í borgarstjórnarkosningunum, að hverjum flokki var tryggt eitt af fjórum efstu sætunum fyrirfram. Í Norðurlandskjördæmi sama ár komust Alþýðuflokkurinn og Alþýðubandalagið að samskonar samkomulagi um sameiginlegt prófkjör um fjögur efstu sætin á lista flokkanna í kjördæminu, fyrirfram var þó ákveðið að fulltrúar sama flokks gætu ekki setið í bæði fyrsta og öðru sæti listans.

Vinstrihreyfingin – grænt framboð (VG) notaðist við uppstillingar fyrir Alþingiskosningarnar 1999 og 2003 en ákvað fyrir 2007 að notast við forval við val sitt á efstu fjórum sætum framboðslista fyrir Reykjavíkurborg kjördæmin þrjú þ.e. Reykjavík norður og suður og Suðvesturkjördæmi. Einhverjar skorður voru þó settar í „anda kvenfrelsis“ eins og sagt var í forvalsreglum VG. Skilyrði var sett að þeim tólf sætum sem saman stóðu af fjórum efstu sætunum í kjördæmunum þremur yrðu skipt jafnt á milli karla og kvenna.

Þátttaka og árangur kvenna í prófkjörum

Framboð

Greining okkar byggir á gögnum um prófkjör nústarfandi stjórnmalaflokka frá 1970 til 2007. Gögnin innihalda upplýsingar um frambjóðendur og niðurstöður prófkjöranna auk upplýsinga um hvaða sæti frambjóðendur sóttust eftir fyrir hluta prófkjaranna. Upplýsingar um prófkjörin voru fengnar hjá stjórnmalaflokkunum en umtalsvert viðbótarefni um prófkjörin er fengið úr dagblöðum og héraðsblöðum þegar um sveitastjórnakosningar í smærri bæjarfélögum var að ræða. Úrtakið okkar er ekki tæmandi en gera má ráð fyrir því að gagnasafnið innihaldi flest þeirra prófkjara sem hafa verið haldin. Gagnasafnið inniheldur þannig upplýsingar um prófkjör í 35 sveitarfélögum víðsvegar um landið auk prófkjara í kjördæmum fyrir Alþingiskosningar. Í viðauka greinarinnar má finna nánari upplýsingar um þau prófkjör sem gagnasafnið tekur til.

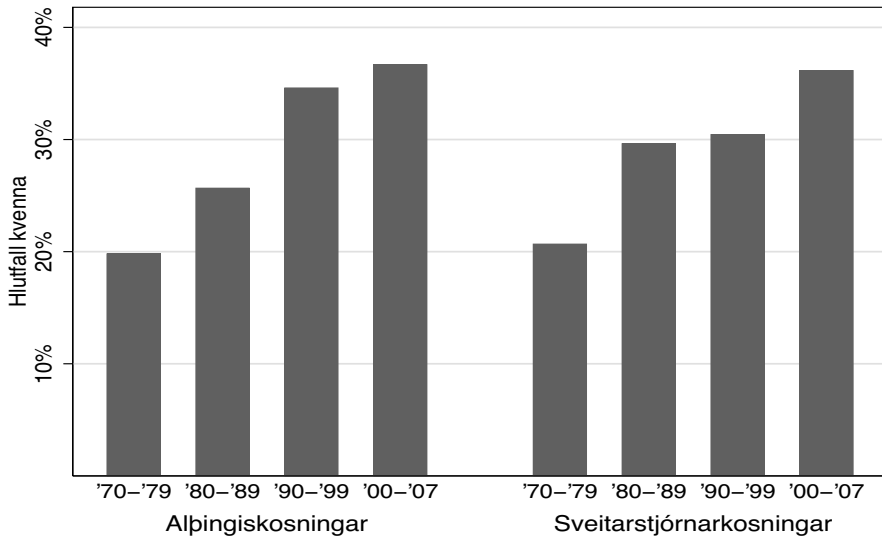
Ef litið er á fjölda frambjóðanda í öllum þeim prófkjörum sem við höfum upplýsingar um má sjá að tæplega 70% frambjóðenda, eða 1363 af 1974 frambjóðendum, eru karlmenn (tafla 4). Fjöldi kvenkyns frambjóðenda er ennfremur mjög svipaður hvort sem horft er á Alþingis- eða sveitarstjórnarkosningar. Í fljótu bragði er því ekki að sjá að það hversu mikilvægt embættið er sem sóst er eftir hafi áhrif á hlutfall kynjanna í framboði. Þessi niðurstaða er að vissu leyti athyglisverð. Ef rétt er að konur þurfi sérstaka hvatningu til þátttöku vegna þess að konur vanmeti hæfileika og getu sína til þessa að vera í ábyrgðarstöðum í stjórnmalum eins og haldið hefur verið fram þá mætti gera ráð fyrir að fleiri konur byðu sig fram í sveitarstjórnarkosningum þar sem ætla má að minni ábyrgð fylgi setu í sveitarstjórnnum heldur en setu á Alþingi Íslendinga.⁸ Mynd 1 sýnir ennfremur að þróunin á hlutfalli kvenna í prófkjörum fyrir Alþingis- og sveitarstjórnarkosninga hefur verið mjög svipuð.

Tafla 4. Hlutfall kvenkyns frambjóðenda í Alþingis- og sveitarstjórnarkosningum.

	Karlar	Konur	Alls
Alþingiskosningar	518 68,0%	244 32,0%	760
Sveitastjórnarkosningar	845 69,7%	367 30,3%	1211
Alls	1363 69,0%	611 31,0%	1974

8 Það má reyndar draga í efa að seta á Alþingi geri meiri kröfur til stjórnmalamanna. Sveitarstjórnir eru t.d. skipaðar færri einstaklingum heldur en Alþingi og því mætti halda því fram að ábyrgð sveitarstjórnanna sé að vissu leyti meiri heldur en þingmanna.

Mynd 1. Hlutfall kvenkyns frambjóðenda í prófkjörum fyrir Alþingis- og sveitarstjórnarkosningar.



Tafla 5 sýnir hlutfall kvenkyns frambjóðenda sem þátt taka í prófkjörum þeirra flokka sem eru starfandi og notað hafa prófkjör. Við fyrstu sýn kann að virðast sem svo að hlutfall kvenna í prófkjörum Sjálfstæðisflokksins sé umtalsvert minna en hjá hinum flokkunum. Munurinn á milli flokkanna er í raun minni en hann virðist vera þar sem flest prófkjörin sem haldin voru á fyrri hluta tímabilsins sem við skoðum voru haldin af Sjálfstæðisflokknum. Framsóknarflokkurinn tók prófkjör upp seinna heldur en Sjálfstæðisflokkurinn. Hinir flokkarnir, Samfylkingin og Vinstrihreyfingin – grænt framboð, voru ekki stofnaðir fyrr en undir lok síðasta áratugar aldarinnar og höfðu því eðlilega ekki haldið prófkjör á áttunda og níunda áratugnum. Tafla 6 sýnir hlutföll kvenkyns frambjóðanda eftir áratugum. Hlutfall kvenna í framboði hefur aukist með hverjum áratugnum sem liðið hefur. Það skýrir því að nokkru leyti hversvegna hlutfall kvenna af frambjóðendum í prófkjörum flokkanna er nokkuð lægra hjá Sjálfstæðisflokknum en hinum flokkunum.

Mynd 2 gefur skýrari mynd af þróun þátttöku kvenna innan flokkanna. Ef einungis er horft á þau tímabil sem gefa færi á raunverulegum samanburði má sjá að lengri saga prófkjara innan Sjálfstæðisflokksins nægir ekki til að skýra algerlega hversvegna hlutfall kvenna í prófkjörum flokksins er lægra en hinna flokkanna eins og tafla 5 gaf til kynna.⁹ Á tíunda áratugnum var t.d. umtalsverður munur á Sjálfstæðisflokknum annarsvegar og Framsóknarflokknum og Samfylkingunni

9 Rétt er að benda á að gögn okkar um prófkjör Framsóknarflokksins innihalda einungis tvö prófkjör (átta frambjóðendur) sem haldin voru á áttunda áratugnum.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

hinsvegar. Konur voru 29% frambjóðenda í prófkjörum Sjálfstæðisflokksins á meðan ríflega 40% frambjóðenda hinna flokkanna voru konur. Á yfirstandandi áratug hafa hlutföllin hinsvegar jafnast allnokkuð – hlutfall kvenna í prófkjörum er ennþá lægst hjá Sjálfstæðisflokknum en munurinn er of lítill til að geta talist marktækur. Það er þó athyglisvert að ástæða þess að jafnræði ríkir á milli flokkanna er ekki sú að Sjálfstæðisflokkurinn hafi náð hinum flokkunum – þó að Sjálfstæðisflokkurinn hafi færst í rétta átt – heldur að hlutfall kvenna í prófkjörum hinna flokkanna hefur lækkað um fimm prósentustig.

Tafla 5. Hlutfall kvenkyns frambjóðenda í Alþingis- og sveitarstjórnarkosningum eftir stjórnmalaflokkum (1970-2007)

Flokkur	Karlar	Konur	Alls
Framsóknarflokkur	195 63.9%	110 36.1%	305
Sjálfstæðisflokkur	1000 71.7%	395 28.3%	1395
Samfylking	143 60.9%	92 39.1%	235
Vinstrihreyfingin	25 64.1%	14 35.9%	39
Alls	1363 69.0%	611 31.0%	1974

Tafla 6. Hlutfall kvenkyns frambjóðenda allra flokka í Alþingis- og sveitarstjórnarkosningum eftir áratugum (1970-2007)

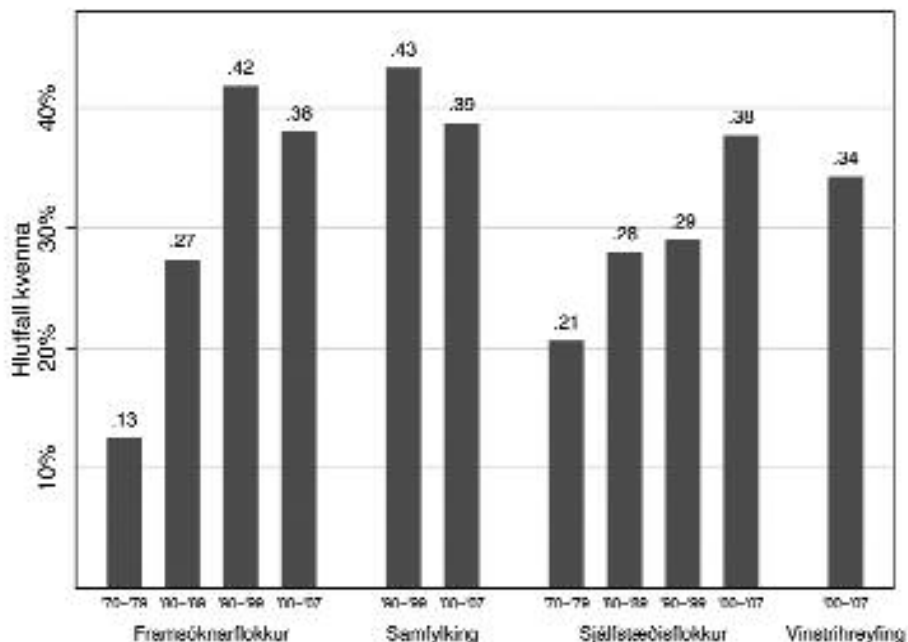
	1970-79	1980-89	1990-99	2000-07	Alls
Karlar	269 79.6%	179 72.2%	502 67.9%	413 63.6%	1363 69.0%
Konur	69 20.4%	69 27.8%	237 32.1%	236 36.4%	611 31.0%
Alls	338	248	739	649	1974

Á heildina litið má því segja að þróunin hafi verið jákvæð hvað varðar hlutfallslega fjölgun kvenkyns frambjóðendum í prófkjörum íslensku flokkanna – hlutfall kvenna í framboði hefur aukist stöðugt. Á hinn bóginn vakna þó spurningar um hvort að búast megi við áframhaldandi þróun til aukins jafnræðis. Stöðnun virðist hafa átt sér stað hjá tveimur af þeim þremur flokkum sem notast hafa við prófkjör síðustu tvo áratugin. Það er einnig athyglisvert að allir flokkarnir eru í dag á

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (fræðigreinar)

mjög svipuð róli hvað varðar þátttöku kvenna. Þá er ekki að merkja að hugmyndafræði stjórnmálaflokkanna hafi mikið með þátttöku kvenna í prófkjörum að gera né að flokkarnir hafi staðið sig misvel í því að hvetja konur til þátttöku.¹⁰

Mynd 2. Hlutfall kvenkyns frambjóðenda í prófkjörum eftir áratugum og stjórnmálaflokkum.



Árangur

Að ofan höfum við greint þátttöku kvenna í prófkjörum en þeirri spurningu er ósvarað hvort að aukin þátttaka kvenna hafi skilað sér auknum fjölda kvenna á framboðslistum flokkanna. Tafla 7 greinir niðurstöður prófkjaranna eftir fjölda karla og kvenna í sætum 1-10.¹¹ Hlutföll kvenna í hverju sæti listanna eru tiltölulega jöfn og á bilinu 30% til 45% – ef fyrsta sætið er undaskilið. Konur hafa unnið fyrsta sætið í einungis 16% af þeim prófkjörum sem skoðuð eru sem er vel innan við helmingur hlutfalls kvenna í öðrum sætum. Niðurstöðurnar bera þannig vitni

10 Hugsanlegt er að færa rök fyrir því að taka þurfi tillit til þess að hlutföll kynjanna séu mismunandi á milli flokkanna. Spurningin er, m.ö.o., hvort að búast eigi við jöfnu hlutfalli karla og kvenna í framboði fyrir flokk ef t.d. 75% stuðningsmanna flokksins eru karlmenn og einungis 25% kvenmenn. Í því tilvikinu er e.t.v. eðlilegt að búast við því að virkir meðlimir og frambjóðendur í prófkjörum endurspeglir þau hlutföll.

11 Greiningin er byggð á niðurstöðum prófkjaranna en ekki endanlegri niðurröðun framboðslista flokkanna þar sem í sumum tilfellum eru prófkjörin einungis ráðgefandi eða sérstakar reglur gilda um niðurröðun á lista (t.d. um hlutfall kynjanna).

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

um að konum er annaðhvort verr treyst til forystu framboðslista eða að konur sækist ekki í sama mæli eftir forystusætinu (sem við skoðum nánar að neðan).

Það er einnig athyglisvert að skoða hvort að niðurstöður prófkjara hafi breyst í gegnum tíð og tíma eftir því sem konum í framboði í prófkjörum flokkanna hefur fjölgað. Mynd 3 ber saman síðasta áratug síðustu aldar og fyrsta áratug þessarar aldar. Á myndinni má sjá að árangur kvenna á tíunda áratugnum er ekki ósvipaður því sem fram kemur í töflu 7. Hinsvegar má sjá að veruleg breyting hefur átt sér stað á yfirstandandi áratug. Fyrsta sætið er reyndar enn sem fyrr undantekning frá reglunni (ásamt því níunda) en hlutfall kvenna í öðrum sætum hefur aukist verulega. Hlutfall kvenna í öðru sæti er næstum tvöfalt hærra og þó að breytingarnar hvað varðar önnur sæti séu minni eru þær engu að síður allverulegar og eru ekki einangraðar við þau sæti sem líkleg eru til að nægja til að komast inná þing. En eins og fyrr sagði er fyrsta sætið undantekning á reglunni. Vera má að hin mikla aukning í hlutfalli kvenna í öðru sæti sé annað hvort afleiðing takmarkaðs vilja kjósenda til að kjósa konur í forystusætið eða takmarkaðs vilja kvenna til að bjóða sig fram í það sæti. Þótt að einhverjar hindranir séu í vegi fyrir aukningu á hlutfalli kvenna í fyrsta sæti listanna þá virðist engu að síður vera tilhneiging til þess að “bæta upp fyrir það” með því að kjósa konu í annað sæti listans. Hugsanlegt er að kjósendur í prófkjörum geri sér grein fyrir mikilvægi þess að hafa konur í áberandi stöðum og leitist þannig til að deila atkvæðum sínum á milli karla og kvenna.

Rétt er að benda á að afleiðingar þess að konur eru umtalsvert ólíklegri til að enda í fyrsta sæti í prófkjörum flokkanna á hlutfall kvenna á þingi eru hugsanlega meiri heldur en mynd 3 kann að gefa til kynna þar sem að smærri flokkarnir fá einungis einn mann kjörinn í sumum kjördæmanna – sá fulltrúi eru ólíklegur til að vera kvennmaður. Þó að ójafnt fylgi flokkanna virðist þannig ganga enn frekar á hluta kvenna má ekki gera of mikið úr þessum mun og taka þarf til greina að konur eru í umtalsvert hærri hlutföllum í lægri sætum listanna. Þannig eru t.d. 57% frambjóðenda í fjórða sæti listanna konur. Svo dæmi sé tekið, þá getum við spurt okkur hvort að atkvæðaskipting sem leiðir til þess að flokkur X vinni eitt sæti og flokkur Y fjögur sæti sé konum hagstæðari heldur en skipting þar sem flokkur X vinnur tvö sæti og flokkur Y þrjú. Vænt hlutfall kvenna í fyrra tilvikinu er 1.85 (.19+.19+.49+.41+.57) en 1.77 (.19+.49+.19+.49+.41) í seinna tilvikinu. Það er því engan vegin sjálfgefið að ójöfn dreifing atkvæða á flokkana leiði endilega til lægra hlutfalls kvenna á þingi.¹²

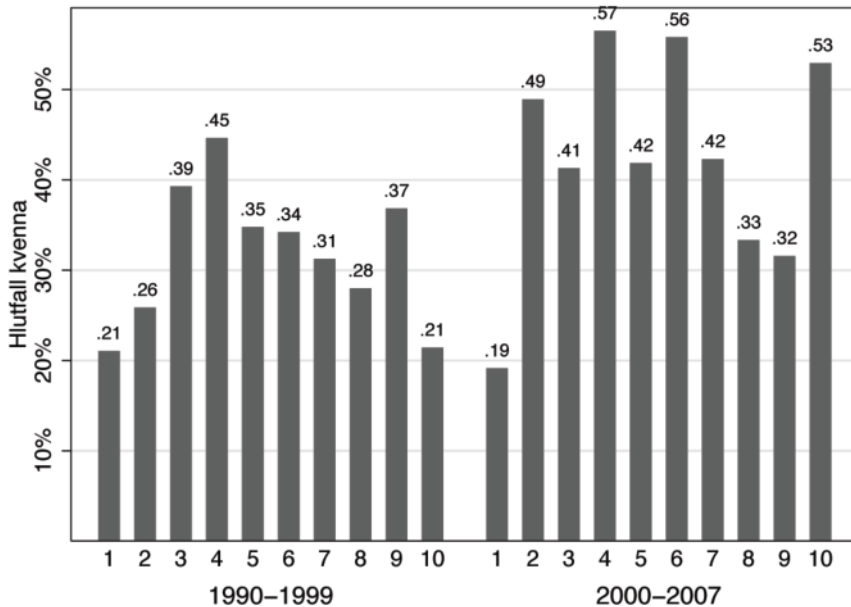
12 Athygli er vakin á því að gögnin í töflu þrjú eru niðurstöður prófkjaranna og lýsa þar af leiðandi ekki endilega listum flokkanna í kosningunum sjálfum.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Tafla 7. Samanburður á niðurstöðum prófkjara til Alþingis- og sveitarstjórnarkosningum eftir kyni.¹³

	Sæti										Alls
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
Karlar	107	90	79	69	72	58	50	47	34	26	632
	84%	70%	62%	55%	64%	58%	67%	71%	64%	61%	66%
Konur	21	39	48	56	41	42	25	19	19	17	327
	16%	30%	38%	45%	36%	42%	33%	29%	36%	39%	34%
Alls	128	129	127	125	113	100	75	66	53	43	959

Mynd 3. Niðurstöður prófkjara: Hlutfall kvenna í sætum 1-10.



Tafla 8 skoðar þennan möguleika aðeins nánar. Sjá má að umtalsverð fjölgun hefur verið á niðurstöðum þar sem frambjóðendurnir í tveim fyrstu sætum eru af sitt hvoru kyninu. Á níunda áratugnum var svo ástatt um rétt ríflega 10% prófkjaranna en á yfirstandandi áratug er hlutfallið komið upp í tæp 70%. Þessar tölur segja þó ekki alla söguna. Hlutföll kvenna og karla í framboði hafa t.d. áhrif á hvort niðurstaða sem þessi getur fengist. Ef við viljum sjá hvort merki eru um

13 Ástæðan fyrir því að fjöldi stjórnmalamanna í öðru sæti í töflunni eru fleiri en stjórnmalamenn í fyrsta sæti er að tveir frambjóðendur voru jafnir í öðru sæti í framboði Sjálfstæðisflokksins á Ísafirði 1990.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

markvissa tilraun til að fá fram slíka dreifingu karla og kvenna á listanum þá þarf að taka mið af fjölda kvenna og karla í framboði. Neðsta lína töflunnar sýnir líkurnar á því að tvö fyrstu sæti listans séu skipuð frambjóðendum af sitthvoru kyninu.¹⁴ Líkurnar aukast eðlilega eftir því sem hlutföll kvenna og karla í framboði verða jafnari en á þremur síðustu áratugunum má búast við frambjóðendum af sitt hvoru kyninu í ríflega 40% prófkjaranna. Niðurstöður prófkjaranna sýna þannig glögg að það er aukin tilhneigin til að skipta tveimur efstu sætum á meðal kynjanna og að á yfirstandandi áratug er svo ástatt í ríflega helmingi fleiri prófkjörum en ef tilviljun réði niðurstöðunni. Þó að niðurstöður okkar gefi ekki til kynna nákvæmlega hvað veldur, þá lítur út fyrir að kjósendur og/eða frambjóðendur stefni að slíkum niðurstöðum með markvissum hætti.

Tafla 8. Kyn frambjóðenda í tveimur efstu sætum prófkjaranna.

	1970-79	1980-89	1990-99	2000-07	Alls
Frambjóðendur	11	17	38	16	82
af sama kyni	91.7%	89.5%	57.6%	32.0%	55.8%
Frambjóðendur	1	2	28	34	65
af sitthvoru kyni	8.3%	10.5%	42.4%	68.0%	44.2%
Líkurnar á					
sitthvoru kyni	32.5%	40.1%	43.6%	46.3%	42.8%

Niðurstöður prófkjaranna segja þó ekki alla söguna. Dreifing kvenna í sæti í niðurstöðum prófkjaranna ræðst af tveimur meginþáttum. Í fyrsta lagi, atferli kjósendanna hefur augljóslega áhrif á gengi kvenna í prófkjörum. Í öðru lagi þá hafa ákvarðanir frambjóðendanna um hvaða sæti þeir sækjast eftir mjög líklega áhrif á árangur þeirra. Ólíklegt er að kjósendur greiði frambjóðendum atkvæði í sæti hærra á listanum en frambjóðandinn sjálfur óskar eftir. Það er því eðlilegt að spyrja hvort að konur og karlar séu jafnlíkleg til að bjóða sig fram í öll þau sæti sem í boði eru og, ef munur er á konum og körlum í þessu tilliti, hvort að munur sé á árangri karla og kvenna þegar tekið er tillit til þess hvaða sæta frambjóðendurnir sækjast eftir.

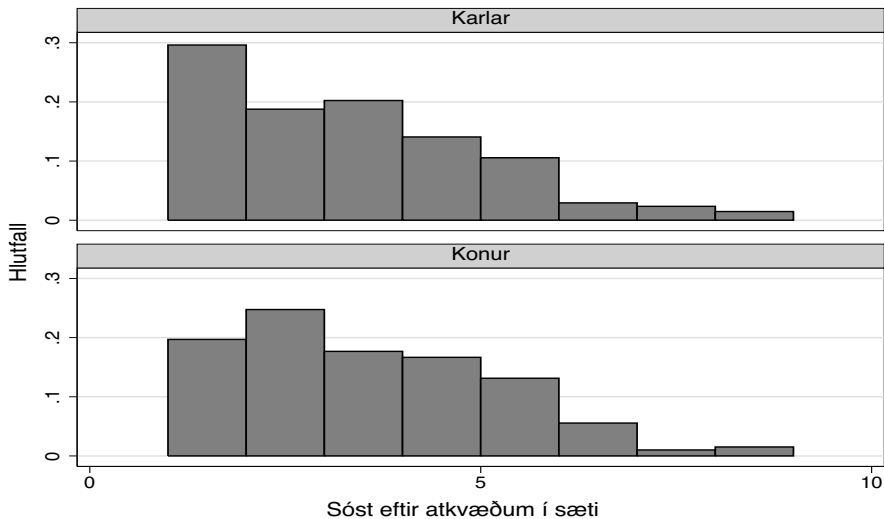
Gögnin sem við styðjumst hér að neðan er nokkuð takmarkaðri en gögnin að ofan. Mun erfiðara er að finna upplýsingar um hvaða sæti frambjóðendur sóttust eftir heldur en upplýsingarnar um hverjir voru í framboði og hver úrslit framboðsins voru. Hér notumst við einungis við þau prófkjör þar sem við höfðum upplýsingar um hvaða sæti allir frambjóðendurnir sóttust eftir. Auðveldara hefur reynst að finna upplýsingarnar eftir því sem skemur er frá liðið að prófkjörin áttu

14 Líkurnar eru reiknaðar út frá heildarhlutföllum karla og kvenna í framboði í prófkjörunum á hverjum áratugi, þ.e. ekki er tekið til hlutfallanna í einstökum prófkjörum.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftimarit (fræðigreinar)

sér stað. Megnið af prófkjörnum átti sér stað á yfirstandandi áratug en þau elstu voru haldin 1994. Ef tekið er meðaltal þeirra sæta sem karlkyns og kvenkyns fram-
bjóðendur sóttust eftir kemur í ljós að meðalsæti karla var 3,19 og meðalsæti
kvenna var 3,42. Munurinn, sem samsvarar því að að meðaltali sækist þriðja hver
kona eftir sæti sem er einu sæti neðar en sambærilegur karl, er kannski ekki mjög
mikill en hann er þó tölfræðilega marktækur við 95% marktækni mörk.¹⁵ Mynd 4
sýnir dreifingu sætanna, fyrir bæði kynin, sem frambjóðendurnir sækjast eftir.
Dreifingarnar líta nokkuð svipað út nema hvað varðar fyrsta og annað sætið. Karlar
eru mun líklegri til að sækjast eftir fyrsta sætinu en konur eru á hinn bóginn
líklegri til að sækjast eftir öðru sætinu. Þetta virðist nánast eini munurinn á
kynjunum hvað varðar val þeirra á þeim sætum sem þau sækjast eftir.

Mynd 4. Hvaða sæti sækjast frambjóðendur eftir?



Mynd 4 gefur þannig til kynna að eitthvað kunni að vera til í þeirri tilgátu að konur skort hvatningu til að taka af skarið og ákveða að sækjast eftir forystusæti framboðlista flokks síns. Það er þó einnig hugsanlegt að kjósendur séu tregir til að velja konur til forystu á framboðslistum og það sé skýring þess að konur sækjast í minna mæli eftir fyrsta sætinu. Þ.e. ef frambjóðandi veit að von hans um að vinna fyrsta sætið er lítil vegna fordóma kjósenda er sennilega öruggara að sækjast eftir sæti neðar á listanum.

15 Meðalsæti kvenna og karla eru reiknuð þannig að fyrst er reiknað meðalsætið fyrir hvern fram-
bjóðanda – þ.e. frambjóðendur tilkynna oft að þeir sækist eftir sæti á ákveðnu bili, t.d. 2.-3. sæti
– og síðan er reiknað meðaltal meðalsæta frambjóðendanna. Dæmi: Frambjóðandi eitt sækist eftir
sæti 1-3 og frambjóðandi tvö sækist eftir sæti 4-8. Meðalsæti frambjóðendanna eru þá 2 og 6.
Meðaltal meðalsætanna er síðan 4. Niðurstöðurnar eru sambærilegar ef einungis er horft á efsta
sætið sem hver frambjóðandi stefnir á.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Til að skoða hvort að þetta sé hugsanleg skýring skoðum við hvort að konur séu minna líklegar til að ná yfirlýstu markmiði sínu. Við segjum að frambjóðandi hafi náð markmiði sínu ef að hann vinnur sæti jafn ofarlega eða ofar á lista heldur en lægsta sætið sem hann tilkynnti að hann væri að sækjast eftir. Svo dæmi sé tekið, ef frambjóðandi sóttist eftir 2.-4. sæti þá telst hann hafa náð markmiði sínu ef hann lendir í fjórða sæti eða ofar. Í töflu 9 má sjá að það er nánast enginn munur á árangri karla og kvenna á þessum mælikvarða og konur eru meir að segja eilítið líklegri til að ná markmiði sínu. Munurinn er þó ekki tölfræðilega marktækur.

Tafla 9. Náðu frambjóðendur markmiðum sínum?

	Náðu ekki	Náðu	Alls
Karlar	259 75.5%	84 24.5%	343
Konur	148 74.7%	50 25.3%	198
Alls	407 75.2%	134 24.8%	541

Við höfum áður séð að helst er að finna mun á körlum og konum þegar við skoðum hver vinnur fyrsta sætið í prófkjörunum og hvaða sæti frambjóðendurnir sækjast eftir. Það er hugsanlegt að sá munur sé einnig til staðar hvað varðar möguleika frambjóðenda á að ná markmiðum sínum. Í raun segir tafla 9 lítið um hvort að hugsanlegt sé að konur sækist ekki eftir fyrsta sætinu út af því að þær gera ráð fyrir að kjósendur í prófkjörunum vantroysti þeim. Til þess að sjá hvort svo er þurfum við skoða árangur þeirra frambjóðenda af báðum kynjum sem hafa boðið sig fram í forystusætið.

Tafla 10. Náðu frambjóðendur í forystusætið markmiði sínum?

	Náðu ekki	Náðu	Alls
Karlar	55 54.5%	46 45.5%	101
Konur	26 66.7%	13 33.3%	39
Alls	81 57.9%	59 42.1%	140

Tafla 10 sýnir hlutföll karl- og kvenkyns frambjóðenda sem sóttust eftir fyrsta sætinu. Hér er nokkuð stór munur á árangri karla og kvenna en munurinn er þó ekki tölfræðilega marktækur sökum þess hve úrtakið sem unnið er með er lítið. Niðurstöðurnar gefa þó ákveðna vísbendingu um að kjósendur hafi fordóma gagnvart kvenkyns frambjóðendum.

Lokaorð

Í grein þessari höfum við skoðað prófkjör íslenskra stjórnmalaflokka með tilliti til áhrifa þeirra á stöðu kvenna í stjórnmálum. Því hefur oft verið haldið fram að prófkjör vinni gegn konum og þau komi í veg fyrir að jafnrétti verði náð. Þeirri spurningu hefur ekki verið svarað beint hér enda er það í rauninni ekki hægt á meðan allir íslensku stjórnmalaflokkarnir notast við prófkjör. Við getum einfaldlega ekki vitað hvað hefði orðið ef prófkjörin hefðu *ekki* verið notuð við val á frambjóðendum flokkanna.

Greining okkar á framboðum í prófkjörum flokkanna og niðurstöðum þeirra gefur þó ákveðnar vísbendingar um hvers eðlis áhrif prófkjaranna eru og gefur færi á að takast á við ýmsar tilgátur sem settar hafa verið fram um hvers vegna konur eiga svo erfitt uppdráttar. Helstu niðurstöður okkar styðja í rauninni við bakið á báðum helstu skýringunum sem settar hafa verið fram. Fyrri skýringin byggir á því að innra umhverfi stjórnmálaflokkanna sé á einhvern máta óvinveitt konum og þær þurfi því sérstaka hvatningu eða stuðning til að taka virkan þátt í starfi stjórnmálaflokkanna og til að bjóða sig fram. Niðurstöður okkar gefa til kynna að eitthvað kunni að vera til í þessari skýringu. Færri konur fara í framboð innan flokkanna jafnvel þó að kjósendur í prófkjörum flokkanna virðist ekki láta kyn frambjóðenda sig miklu skipta – þó með einni mikilvægri undantekningu. Þó að konur sé almennt jafnlíklegar og karlar að ná því markmiði sem þær setja sér þá á það ekki við um forystusæti framboðslistanna. Ákveðnar vísbendingar eru til staðar um að í framboði til forystusætisins séu konur líklegri til að bíða lægri hlut en karlar. Niðurstaðan er því sú að þó að framfarir hafi vissulega átt sér stað þá skorti konur enn hvatningu til að bjóða sig fram og að enn eimi eftir af fordómum hjá kjósendum þegar að efsta sæti framboðslistans kemur.

Rétt er að hafa fyrirvara á niðurstöðum rannsóknarinnar og benda á að frekari rannsókna er þörf. Hér hefur t.d. ekki verið tekið tillit til annarra þátta sem kunna að hafa áhrif á árangur frambjóðenda. Ef eitthvað er til í þeirri kenningu að konur þurfi meiri hvatningu til að fara í framboð þá er ekki ólíklegt að ætla að kvenkyns frambjóðendur sem fást í framboð séu t.d. reyndari og betur menntaðir en karlkyns frambjóðendur. Ef svo er þá gætu þær niðurstöður sem hér gefa til kynna að konur og karlar séu jafnlíkleg til að ná markmiðum sínum verið rangar – ef kvenkyns frambjóðendurnir eru hæfari ættum við að búast við betri árangri á meðal þeirra. Unnið er að því að koma saman gagnasafni sem inniheldur slíkar persónuupplýsingar ásamt ítarlegri upplýsingum um prófkjörin og hvaða sæti frambjóðendurnir stefndu á.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Heimildir

- Alpingi. (2007). *Handbók Alþingis 2007*. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Ambrosius, M.M. & S. Welch. (1984). Women and politics at the grassroots: women candidates for state office in three states, 1950–1978. *Social Science Journal* 21 (1), 29–42.
- Auður Styrkárstöttir & Svanur Kristjánsson. (2001). *Konur, flokkar og framboð*. Reykjavík: Háskólaútgáfa.
- Árdís Þórðardóttir. (1986). Borgarstjórnarþrófjör Sjálfstæðisflokksins í Reykjavík 1945–1985. *Stefnir*, 3.tbl.
- Black, J.H. & L. Erickson. (2001). “Women candidates and voter bias: do women politicians need to be better?” *Electoral Studies* 22(1): 81–100.
- Caul, Miki. (2001). “Political Parties and the Adoption of Candidate Gender Quotas: A Cross-National Analysis,” *Journal of Politics* 63(4): 1214–1229.
- Caul, Miki. (1999). “Women’s Representation in Parliament.” *Party Politics* 5(1): 79–98
- Conway, M. Margaret. (2002). “Women and Political Participation,” *PS: Political Science and Politics* 34(2): 231–233.
- Darcy, R., S. Welch & J. Clark. (1994). *Women, Elections and Representation*. University of Nebraska Press, Lincoln.
- Chiva, Cristina. (2005) “Women in Post-Communist politics: Explaining under-representation in the Hungarian and Romanian Parliaments,” *Europe-Asia Studies*, 57(7): 969–994.
- Fox, Richard L. & Jennifer L. Lawless. (2005). “Entering the Arena? Gender and the Decision to Run for Office,” *American Journal of Political Science* 48(2):264–280.
- Hazan, Reuven Y. (1997). “The 1996 intra-party elections in Israel: Adopting party primaries.” *Electoral Studies* 16(1): 95–103.
- Kelley, J. & I. McAllister. (1984). Ballot paper cues and the vote in Australia and Britain: alphabetic voting, sex and title. *Public Opinion Quarterly* 48, 452–466.
- Matland, Richard E. (1993). “Institutional Variables Affecting Female Representation in National Legislatures: The Case of Norway,” *Journal of Politics*, 55(3): 737–755
- Matland, Richard E. & Deborah Dwight Brown. (1992). “District Magnitude’s Effect on Female Representation in U.S. State Legislatures,” *Legislative Studies Quarterly* 17(4): 469–492
- Matland, Richard E. & Donley T. Studlar. (1996). “The Contagion of Women Candidates in Single-Member District and Proportional Representation Electoral Systems: Canada and Norway,” *The Journal of Politics* 58(3): 707–733
- Moser, Robert G. (2001). “The Effects of Electoral Systems on Women’s Representation in Post-communist States,” *Electoral Studies*, 20(3): 353–369.
- Nefnd um aukinn hlut kvenna í stjórnmalum. (2003). *Skýrsla nefndar um aukinn hlut kvenna í stjórnmalum* á vef félagsmálaráðuneytisins:
http://www.felagsmalaraduneyti.is/media/Nefnd_um_aukinn_hlut/Skyrsla.pdf
- Reynolds, Andrew. (1999). “Women in the Legislatures and Executives of the World: Knocking at the Highest Glass Ceiling”, *World Politics*, 51(4): 547 – 572.
- Rule, W. (1987). “Electoral Systems, Contextual Factors and Women’s Opportunity for Election to Parliament in Twenty-Three Democracies,” *Western Political Quarterly*: 477–498.
- Salmond, Rob. (2006). “Proportional Representation and Female Representation.” *Legislative Studies Quarterly* XXXI(2): 175–204.

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Siaroff, Alan. (2000). "Women's Representation in Legislatures and Cabinets in Industrial Democracies," *International Political Science Review* 21(2): 197-215.

Studlar, Donald T. & I. McAllister. (1991). Political recruitment to the Australian legislature: toward an explanation of women's electoral disadvantages. *Western Political Quarterly* 44, 467-485.

Svanur Kristjánsson. (1994). *Frá flokksræði til persónustjórnála: Fjórflokkarnir 1959-1991*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands.

Reglur um forval Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs vegna alþingiskosninga 2007 í kjördæmunum Reykjavík suður, Reykjavík norður og Suðvesturkjördæmi.

Reglur um prófkjör Sjálfstæðisflokksins.

Reglur um prófkjör Samfylkingar fyrir Alþingiskosningarnar 2007.

Upplýsingar um prófkjör R-listans. Morgunblaðið á netinu. Miðvikudaginn 21. janúar, 1998.

http://www.mbl.is/mm/gagnasafn/grein.html?grein_id=378207

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Viðauki

Tafla V1. Prófkjör í sveitarfélögum 1970 -2006

Akranes	Ísafjörður
Akureyri	Kópavogur
Austur Skaftafellssýsla	Mosfellsbær
Álftanes	Njarðvík
Árborg	Ólafsfjörður
Bessastaðahreppur	Patreksfjörður
Bolungarvík	Reykjanesbær
Borgarnes	Reykjavík
Eskifjörður	Sauðárkrókur
Fljótsdalshérað	Selfoss
Grindarvík	Seltjarnarnes
Garðabær	Siglufjörður
Grundarfjörður	Snæfellsbær
Hafnarfjörður	Suður Þingeyjarsýsla
Hólmavík	Sveitarfél. Hornafirði
Húsavík	Sveitarfél. Ölfus
Hveragerði	Vestmannaeyjar
Höfn, Nesjum, Mýrar	Austfirðir

Tafla V2. Prófkjör í kjördæmum fyrir Alþingiskosningar 1970-2007

Austurland
Norðurland eystra
Norðurland vestra
Reykjanes
Reykjavík
Suðurland
Suðvestur
Vestfirðir
Vestfjarðarkjálki
Vesturland

Stjórnmal og stjórnsýsla veftímarit (fræðigreinar)

Tafla V3: Upplýsingar sem eru til staðar um prófkjör eftir árum og flokkum.

Sjálfstæðisflokkur		Framsóknarflokkur		Samfylking		Vinstrihreyfingin - grænt framboð	
Sveitast.	Alþ.	Sveitast.	Alþ.	Sveitast.	Alþ.	Sveitast.	Alþ.
1970	1971		1982	1978			
1998	1999		2006	2007			
1974	1978		1986	1986			
2002	2002						
1978	1979		1994	1994			
2006	2007						
1982	1983		1998	1999			
1986	1987		2002	2003			
1990	1991		2006	2007			
1994	1995						
1998	1999						
2002	2003						
2006	2007						