



# **Kjörmannakerfið í Bandaríkjunum**

Skúli Júlíusson

**Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði**

**Félagsvísindasvið**

**Febrúar 2014**



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**

# Kjörmannakerfið í Bandaríkjunum

Skúli Júlíusson

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Leiðbeinandi: Stefanía Óskarsdóttir

Stjórnmálafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Febrúar 2014

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Skúli Júlíusson 2014  
180182-4549

Reykjavík, Ísland 2014

## Útdráttur

Forseti Bandaríkjanna er einn af valdamestu mönnum heims. Það gæti því talist sérkennilegt að hann er ekki kosinn í beinum kosningum. Í Bandaríkjunum er kjörmannakerfi, þ.e. að þegar fólkið fer að kjósa forseta er það í raun að kjósa kjörmenn sem svo kjósa forseta. Í þessari ritgerð er fjallað um kjörmannakerfið, sögu þess og helstu kosti og galla. Það sem vekur einnig athygli við kerfið er að ekki er nóg að fá flest atkvæði á landsvísu þar sem hvert fylki hefur mismunandi fjölda kjörmanna og sigurvegarinn er sá sem fær flesta kjörmenn. Höfundur fer yfir og lýsir þeim kosningum sem hafa endað þannig að sá sem sigraði og var með fleiri kjörmenn hlaut ekki flest almenn atkvæði frá kjósendum. Kjörmannakerfið er rúmlega 200 ára gamalt og hafa kosningar oftast gengið vel fyrir sig en nokkrar breytingartillögur hafa verið settar fram sem flestar hafa verið slegnar út af borðinu.

## Formáli

Mikill áhugi minn á kosningarkerfi Bandaríkjanna var kveikjan að þessu 12 ECTS eininga lokaverkefni til BA-gráðu við stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands. Ég hef alltaf haft mikinn áhuga á stjórnmálum og þá sérstaklega þeim bandarísku.

Vinna við ritgerðina hófst um haustið 2013 og lauk í lok desember sama ár. Ég vil þakka leiðbeinanda mínum Stefaníu Óskarsdóttur, lektor við Háskóla Íslands, fyrir gagnlegar ábendingar á meðan skrifum stóð. Guðrúnu Theodórsdóttur, einnig lektor við Háskóla Íslands, vil ég þakka fyrir gagnlegar ábendingar og yfirlestur ritgerðarinnar.

Eiginkona mín, Áslaug María og dætur mínar María Dís og Katla Margrét fá þakkir fyrir endalaus þolinmæði og hvatningu á meðan vinnu við ritgerðina stóð. Móður minni, Ásdísi og systur minni Hörpu þakka ég fyrir alla þá hvatningu og aðstoð sem þær hafa veitt mér. Sérstaklega vil ég þakka þeim og tengdforeldrum mínum Elsu og Rafni fyrir barnapössun í haust. Án þeirra hefði þessi ritgerð ekki orðið að veruleika.

Skúli Júlíusson

---

## Efnisyfirlit

<b>1</b>	<b>Inngangur</b> .....	<b>8</b>
<b>2</b>	<b>Stjórnskipan Bandaríkjanna</b> .....	<b>10</b>
2.1	Forsetaræði.....	11
2.2	Hugmyndir um forsetaembættið .....	13
2.3	Löggjafarvaldið .....	13
<b>3</b>	<b>Kjörmannakerfið</b> .....	<b>15</b>
3.1	Upphaf kjörmannakerfisins .....	15
3.2	Einkenni kjörmannakerfisins .....	16
3.2.1	Misvægi atkvæða og fyrri kosningar .....	17
3.2.2	Kosningakerfið.....	20
3.2.3	Enginn meirihluti eða jafntefli .....	20
3.2.4	Hvernig eru kjörmenn valdir.....	21
3.2.5	Eru kjörmenn bundnir? .....	22
3.2.6	Talning kjörmannaatkvæða.....	22
3.3	Kostir og gallar kjörmannakerfisins .....	23
3.3.1	Kostir .....	23
3.3.2	Gallar .....	23
3.3.3	Er kjörmannakerfið ólýðræðislegt .....	24
3.4	Umdeildar kosningar .....	25
3.4.1	Kosningar árið 1800.....	25

3.4.2	Kosningar árið 1824.....	26
3.4.3	Kosningar árið 1876.....	26
3.4.4	Kosningar árið 1888.....	27
3.4.5	Kosningar árið 2000.....	27
<b>4</b>	<b>Stjórnarskráin og tilraunir til breytingar .....</b>	<b>29</b>
4.1	Stjórnarskráin .....	29
4.2	Tilraunir til breytinga .....	30
<b>5</b>	<b>Afstaða almennings og Beinar kosningar .....</b>	<b>33</b>
5.1	Breytingar til hins betra.....	34
5.2	Kjörmannakerfið og beinar kosningar .....	36
5.2.1	Þriðji flokkurinn og endurtalningar .....	36
5.2.2	Fjöldi atkvæða.....	37
5.2.3	Gagnrýni á beinar kosningar og kjörmannakerfið .....	38
<b>6</b>	<b>Lokaorð.....</b>	<b>41</b>
	<b>Heimildaskrá .....</b>	<b>44</b>

## Myndaskrá

Mynd 1.	Kosningar 1980 – Fjöldi kjörmanna (270towin.com).....	19
Mynd 2.	Kosningar 1980 – Fjöldi atkvæða (270towin.com).....	19
Mynd 3.	Stuðningur við beinar kosningar (Saad.b. 2011).....	34

# 1 Inngangur

Kjörmannakerfið í Bandaríkjunum gerir kosningarnar skemmtilegar fyrir áhorfandann. Fólk fylgist spennt með hver vinnur hvaða fylki og vonar að sinn frambjóðandi verði fljótari að ná 270 kjörmönnum. Bandarísku fréttastofurnar spá fyrir um hver hefur unnið ríkið löngu áður en talningunni er lokið og hafa nánast alltaf rétt fyrir sér. Vegna mikils áhuga höfundar á bandarískum stjórnmálum og þá sérstaklega forsetakosningum varð kjörmannakerfið fyrir valinu sem viðfangsefni þessarar BA ritgerðar. Reynt verður að svara þeim spurningum sem vaknað hafa á meðan höfundur las sér til um kerfið.

Forsetakosningar í Bandaríkjunum er heimsviðburður og fylgjast gríðarlega margir með þeim um allan heim. Forsetaembættið er eitt það valdamesta í heiminum og láta margir sig það varða hver er kosinn í það embætti. Það er hins vegar ekki eins þekkt að forsetinn er ekki kosinn í beinum kosningum heldur af kjörmönnum í kjörmannakerfi. Í þessari ritgerð verður fjallað um það kerfi. Í kafla tvö verður farið yfir uppruna kerfisins; ástæður þess að það var sett á og tengsl þess við yfirráð breska konungsveldisins yfir Bandaríkjunum. Var þetta leið til þess að hafa ekki of valdamikið framkvæmdavald eða voru menn kannski hræddir við að leyfa fólkinu að kjósa beint?

Í kafla þrjú verður farið ítarlega yfir kjörmannakerfið. Skoðaður er fjöldi kjörmanna, hvernig sá fjöldi er ákveðinn og hvenær þeir ganga til kosninga. Með kjörmannakerfinu getur skapast misvægi atkvæða þar sem fámennu fylkin hafa mun færri kjósendur á bakvið sína kjörmenn en þau fjölmennari. Einnig mun höfundur fara yfir úrslit fyrri kosninga og sýna fram á að þrátt fyrir að einn frambjóðandi vinni með miklum yfirburðum þegar kemur að fjölda kjörmanna eru yfirburðirnir oftast ekki eins miklir þegar kemur að fjölda almennra atkvæða. Ronald Reagan vann kosningarnar árið 1980 með miklum yfirburðum en sú kosning verður sérstaklega skoðuð til þess að sjá hvort yfirburðirnir hafi verið eins miklir þegar kom að almennu atkvæðunum. Í Bandaríkjunum getur verið munur á kosningakerfum á milli ríkja. Fjallað verður um þessi kerfi og hvort munur sé á milli ríkjanna. Þar sem fjöldi kjörmanna er slétt tala þá er alltaf möguleiki á



jafntefli þó hann sé lítill. Hvað gerist ef það verður jafntefli eða ef enginn frambjóðandi nær þeim fjölda sem þarf til þess að vinna? Er það öruggt að forsetaframbjóðandi og varaforsetaframbjóðandi sem koma úr sama flokki vinni báðir eða er möguleiki á því að þeir komi hvor úr sínum flokknum? Kjörmannakerfið er hannað til þess að velja forseta Bandaríkjanna. Almennir kjósendur kjósa kjörmenn en ekki forseta þegar þeir ganga til kosninga. Hverjir eru þessir kjörmenn? Eru kjörmenn bundnir af því að kjósa þann frambjóðanda sem vann kosningarnar í þeirra fylki eða mega þeir kjósa eins og þeir vilja? Farið verður yfir helstu kosti og galla kjörmannakerfisins og hugleiðingar um hvort kerfið sé lýðræðislegt eða ekki. Í lok kafla þrjú verður farið yfir þau kosningaúrslit sem leitt hafa til þeirrar miklu gagnrýni sem kerfið hefur fengið. Það hefur komið upp fjórum sinnum að sigurvegari kosninganna hafi verið með færri almenn atkvæði en keppinauturinn og einu sinni hefur komið upp jafntefli á kjörmönnum.

Í fjórða kafla verður tekið fyrir hvers vegna kerfið er ennþá virkt og af hverju hefur verið erfitt að breyta því. Helsti gallinn á kjörmannakerfinu er að hægt er að sigr kosningar án þess að vera með flest atkvæði. Stjórnarskrá Bandaríkjanna hefur verið til frá stofnun þeirra og hafa aðeins verið gerðar örfáar breytingar á henni. Fjölmargar breytingartillögur hafa verið lagðar fram en fáar þeirra eru samþykktar. Það getur verið flókið ferli að breyta stjórnarskránni og verður farið yfir það hér. Reynt hefur verið að breyta kjörmannakerfinu en þó með litlum árangri. Litið verður á nokkrar tillögur sem gerðar hafa verið og hvernig þeim var tekið í þinginu. Hvar var að finna mestu mótstöðuna gegn breytingunum? Hvar var að finna mestan stuðning? Og er einhver munur á viðhorfi eftir stærð fylkjanna? Farið verður yfir niðurstöður frá Gallup um hvert almenningsálitið á kjörmannakerfinu er og hver þróunin hefur verið. Það virðist vera töluverður stuðningur við að leggja niður kjörmannakerfið en er munur á þeim stuðningi eftir flokkum? Í annarri könnun sem farið verður yfir er fólk spurt hvort það vilji taka upp beinar kosningar frekar en kjörmannakerfið.

Fjallað verður um nokkra möguleika hvernig sé hægt að breyta kerfinu til hins betra. Að taka upp hlutfallskosningakerfi á kjörmönnum ætti að leiða til þess að sá frambjóðandi með flest almenn atkvæði vinni kosningarnar. Einnig hefur töluvert

verið talað um þá hættu sem gæti stafað af þeim kjörmanni sem virðir ekki vilja kjósenda (e. faithless elector). Skoðað verður hvernig megi reyna að losa kerfið við möguleikann á slíkum kjörmanni. Einnig verður farið yfir breytingar sem myndu leiða til þess að sá með flestu almennu atkvæðin vinni alltaf kosningarnar. Að lokum verður skoðuð hugmynd sem kom upp árið 1977 og farið verður lauslega yfir hvernig hún átti að breyta kerfinu.

Höfundur mun bera saman kjörmannakerfið og beinar kosningar og fjalla um helstu kosti og galla kerfana. Til að byrja með verður farið yfir hvert hlutverk þriðja flokksins hefur verið í Bandaríkjunum. Er það algengt að þriðji flokkurinn nái að vinna einhverja kjörmenn? Virka áhrif hans mismunandi eftir því hvaða kerfi er við lýði? Ef endurtalningar er þörf í kjörmannakerfinu þá er hún gerð í viðkomandi fylki. Vafalaust muna margir eftir kosningunum árið 2000 þegar farið var í endurtalningu í Flórída. Það reyndist frekar flókið en hvernig yrði endurtalning ef beinar kosningar væru í Bandaríkjunum?

Enn fremur verður farið yfir það hvort munur yrði á misvægi atkvæða ef teknar væru upp beinar kosningar. Þingið hefur hlutverk í kjörmannakerfinu ef jafntefli kemur upp eða ef enginn nær meirihluta. Skoðað verður hvernig það hlutverk myndi breytast í beinum kosningum. Að lokum er farið yfir gagnrýni á bæði beinar kosningar og kjörmannakerfið.

## **2 Stjórnskipan Bandaríkjanna**

Í þessum kafla verður farið yfir stjórnskipan Bandaríkjanna. Hvers vegna urðu Bandaríkin sambandsríki. Hvert er hlutverk fylkisins í sambandsríkinu og hvert er hlutverk alríkisins? Í Bandaríkjunum er forsetaræði en hvað merkir það? Hver eru helstu hlutverk forsetans og skyldur. Enn fremur verður skoðað hvernig forsetinn og þingið vinna saman.

Hugmyndafræðingarnir sem lögðu grunninn að stjórnarskrá Bandaríkjanna (e. The Founding Fathers) áttu í erfiðleikum með að finna stjórnskipan sem myndi veita alríkinu nógu mikið vald til þess að virka á skilvirkan hátt en tryggja einnig sjálfstæði fylkjanna. Ákveðið var að Bandaríkin skyldu verða sambandsríki en þá

er valdinu skipt í tvennt, vald á alríkisstigi og svo vald fylkjanna. Fylkin og alríkið verða svo að deila saman valdi og hlutverkum. Í því kerfi sem áður hafði verið voru fylkin með nánast allt vald um sín málefni en þegar þau urðu sambandsríki þurftu þau að láta eitthvað af völdum sínum til alríkisins. Margir voru efins með vald alríkisins en til að koma til móts við þá var sett frekar nákvæmt í stjórnarskrána hvert hlutverk alríkisins væri hvað það væri ekki (Zaino 2012, 14-15). Þegar Bandaríkin öðluðust sjálfstæði voru fylkin 13 en í dag eru þau 50 (Katz 2007, 36-38).

Þinginu var gefið mikilvægt vald þegar kemur að hlutverkum fylkja og alríkisins. Fylki geta ekki gert með sér sáttmála eða mikilvæga samninga nema það fari í gegnum þingið fyrst. Að sama skapi geta þau ekki samið við erlendar þjóðir án samþykkis þingsins (Katz 2007, 43). Það getur verið mikill munur á skyldum fylkja og alríkis eftir því hvaða flokkur er við völd. Þegar kemur að málefnum sem snerta fólk beint eins og t.d. menntun, tryggingamál, samgöngur o.fl. hafa fylkin mikil völd. Jafnvel í þeim málefnum sem varða alríkið eins og t.d. atvinnuleysisbætur sjá fylkin samt sem áður um þau að miklu leyti (Katz 2007, 53).

Mikill munur er oft á löggjöf á milli fylkjanna. Þar má helst nefna dómsmál en munurinn á getur verið mjög mikill í þeim efnum sem sést greinilega á dauðarefsingunni. Sum fylki nota hana mikið eins og t.d. Texas en önnur hafa annað hvort tekið hana úr gildi eða ákveðið að nota hana ekki. Þetta er málefni sem mikið hefur verið rætt og stundum hefur verið þrýst á forsetann að afnema dauðarefsingu en þar sem Bandaríkin eru sambandsríki þá er það algjörlega undir fylkjunum sjálfum komið hvort þau vilja fara í slíkar breytingar. Einnig eru skattar oft mjög misjafnir eftir fylkjum (Katz 2007, 47-50).

## **2.1 Forsetaræði**

Í Bandaríkjunum er forsetaræði og er forsetinn kjörinn án nokkurra afskipta frá þinginu og þingið getur ekki kosið hann í burt. Eina leiðin til þess að þingið geti svipt forseta völdum er ef hann sætir ákæru (e. impeached). Fulltrúadeildin sæi þá

um ákærana en öldungadeildin kysi um hvort forsetinn ætti að fara frá eða ekki. Tvisvar hefur komið fyrir að sitjandi forseti hafi verið ákærður á þennan hátt en í hvorugt skiptið var hann sviptur embætti. Þetta voru þeir Andrew Johnson og nú síðast Bill Clinton (Zaino 2012, 78). Forsetinn er höfuð framkvæmdavaldsins og meðlimir ríkisstjórnarinnar eru valdir af honum. Valdið eykst þegar flokkur forsetans er einnig með meirihluta á þinginu (Zaino 2012, 81).

Forsetinn hefur neitunarvald og getur neitað að skrifa undir lög sem hafa verið samþykkt af þinginu. Þetta er í raun hans eina formlega hlutverk þegar kemur að löggjöfinni. Forsetar hafa nýtt þennan möguleika nokkuð oft og sérstaklega þegar þingmeirihlutinn er úr öðrum flokki en forsetinn. Hlutverk hans liggur meira í því að nota m.a. sannfæringarkraft sinn til þess að hafa áhrif og stærsti vettvangurinn fyrir það er stefnuræða hans. Hún er flutt árlega þar sem hann talar til þingsins og í raun til alls heimsins. Þótt forsetinn geti ekki lagt sjálfur fram frumvörp á þinginu er Hvíta Húsið með frumkvæðið að fjárlögunum. Eitt helsta vald forsetans yfir þinginu er það að öll lög sem þar eru samþykkt þarf hann einnig að samþykkja. Þannig þarf þingið að huga vel að því hvernig fjallað er um mál svo að líklegra sé að forsetinn skrifi undir og staðfesti þau. Hann getur ákveðið að skrifa undir þau um leið og þau berast til hans og þá taka löginn strax gildi. Einnig getur hann beðið í tíu daga og eftir það verður frumvarpið að lögum. Þetta getur líka leitt til þess að samstarfið á milli framkvæmdavaldsins og löggjafarvaldsins þarf að vera gott og komast þarf að niðurstöðu sem báðir aðilar geta sætt sig við (Katz 2007, 115-120).

Í utanríkismálum er forsetinn gríðarlega valdamikill bæði hvað varðar stefnu Bandaríkjanna og herinn en forsetinn er æðsti yfirmaður heraflans. Í stjórnarskránni er þess getið að einungis þingið geti lýst yfir stríði en síðast var það gert árið 1942. Í öllum þeim stríðum sem Bandaríkin hafa tekið þátt í síðar var það ekki þingið sem lýsti yfir stríði. Þótt að þingið geti skipt sér af utanríkismálum með t.d fjármögnun, undirskrift samninga o.fl. eru utanríkismál það svið sem forsetinn hefur hvað frjálsastar hendur til að móta eftir sínu höfði (Katz 2007, 119-120).

## 2.2 Hugmyndir um forsetaembættið

Þegar Bandaríkin urðu sambandsríki vildu margir af höfundum stjórnarskrárinnar hafa forsetaembættið sterkara en það var áður. Þeir þurftu að koma með framkvæmdavald sem var nógu valdamikið til þess að sinna hlutverki sínu án þess að skapa ótta hjá almenningi um að annað konungsveldi væri að komast á. Enn fremur að sjá til þess að skyldur forsetans og störf væru ekki of skilgreind og takmörkuðust að mörgu leyti af þinginu og dómstólum. Á þeim tíma sem sambandsríkin Bandaríkin voru stofnuð var það fyrirkomulag einstakt og átti að tryggja að embætti forseta gæti ekki orðið eins valdamikið og konungsveldi (Zaino 2012, 81-82).

## 2.3 Löggjafarvaldið

Þrískipting valdsins er löggjafarvaldið, framkvæmdavaldið og dómvaldið. Löggjafarvaldinu er ætlað að sjá um að setja lög í landinu, framkvæmdavaldið sér til þess að farið sé eftir lögnum og dómvaldið sér um að túlka lögin. Fyrstu þrjú hlutar stjórnarskrárinnar fjalla um þessa þrjú arma ríkisins. Þar má sjá merki um að höfundarnir voru hræddir við að hafa of mikið vald hjá framkvæmdavaldinu og vildu frekar skapa gott og valdamikið þing. Hlutverki þingsins er lýst mun nákvæmar í stjórnarskránni en hlutverki framkvæmdavaldsins. Til að tempra valdið enn meira er getið um „checks and balances“ í fyrstu köflum stjórnarskrárinnar. Þessu hugtaki má lýsa á þann hátt að það gefur hverjum armi valdsins ákveðna stjórn yfir hinum til þess að draga úr valdi þess. Forsetinn er t.d með neitunarvald og getur því neitað að skrifa undir lög frá löggjafarvaldinu. Á móti getur þingið ógilt neitunina frá forsetanum með 2/3 atkvæðum þingsins en einnig geta það neitað að fjármagna aðgerðir framkvæmdavaldsins. Dómstólar geta farið yfir lög og metið hvort þau standist stjórnarskrá. Þeir geta einnig metið aðgerðir framkvæmdavaldsins til þess að sjá hvort þær standist lög. Þetta eru nokkrar aðferðir af „checks and balances“ sem var sett í stjórnarskrána til þess að einn armur valdsins yrði ekki of valdamikill (Zaino 2012, 14). Löggjafarvaldið var hannað til þess að vera valdamesti armur ríkisins. Þingmenn eru þeir einu sem eru kosnir beint af fólkinu og sitja því í sterku umboði. Þingið hefur vald til þess

að setja á og afnema skatta, taka lán, eyða peningum og lýsa yfir stríði. Í stjórnarskránni kemur einnig fram „teygða“ ákvæðið (e. elastic clause) en þar er þinginu gefið mikið vald þar sem þeir geti teygt sig út fyrir sitt valdsvið telji þeir það vera mikilvægt (Zaino 2012, 54).

Hugmyndafræðingar stjórnarskrárinnar komust að þeirri niðurstöðu að koma upp sambandsríki og var það í fyrsta sinn í sögunni. sem það fyrirkomulag var komið á. Fylkin hafa því mikið sjálfstæði og ráða miklu í flestum málefnum. Í Bandaríkjunum er forsetaræði og völd hans geta verið mismunandi eftir því hvort þingmeirihlutinn sér úr sama flokki og hann. Forsetinn hefur neitunarvald og er það hluti af þessu „checks and balances“ kerfi. Löggjafarvaldið er frekar valdamikið í Bandaríkjunum og er ítarlegast fjallað um það í stjórnarskránni. Hinir þrír armar valdisins hafa ákveðin völd yfir hver öðrum til þess að tempra vald hvers og eins.

### 3 Kjörmannakerfið

Í þessum kafla er farið yfir hvernig kjörmannakerfið varð til og hvaða hugmyndir komu upp þegar verið var að leita að leiðum til að kjósa forseta Bandaríkjanna. Kjörmannakerfið verður skilgreint, farið verður yfir hvernig það virkar og hvaða hlutverk kjörmenn hafa. Enn fremur verður farið yfir helstu kosti og galla þess. Að lokum verður fjallað um þær kosningar þar sem sigurvegarinn fékk færri almenn atkvæði en keppinauturinn eða jafntefli varð á kjörmönnum.

#### 3.1 Upphaf kjörmannakerfisins

Kjörmannakerfið varð til þegar hugmyndafræðingar stjórnarskrárinnar (e. The Founding Fathers) voru að reyna finna út hvernig best væri staðið að kosningu á forseta Bandaríkjanna. Á 18. öld voru Bandaríkin 13 misstór sjálfstæð ríki og voru margir íbúar þeirra með miklar efasemdir gagnvart of miklu valdi hjá alríkinu og almennt með efasemdir um alríkisvald. Á þessu risastóra landsvæði voru aðeins um fjórar milljónir manna en beinar kosningar voru taldar illfrankvæmanlegar þar sem ómögulegt yrði að halda uppi kosningabaráttu um landið allt. Á þessum tíma voru ferðamátar hægfara og skilaboð lengi að berast þessar miklu vegalengdir (Kimberling 2008a).

Árið 1787 var haldin stjórnarskráráráðstefna í borginni Philadelphia og var þar m.a. rætt um að það þyrfti að breyta stjórnkerfinu þar sem ríkjabandalagið hafði sýnt of marga veikleika (Zaino 2012, 7-21). Fjallað var um allnokkra möguleika á því hvernig væri hægt að kjósa forseta. Upp kom sú hugmynd að þingið myndi kjósa forseta en henni var hafnað m.a. vegna þess að það gæti dregið úr þrískiptingu valdsins og voru einhverjir hræddir um að of mikil spilling yrði á þinginu. Í kjölfarið kom sú hugmynd að löggjafarvald hvers fylkis fyrir sig myndi velja forseta en þeirri hugmynd var einnig hafnað. Þriðja hugmyndin var svo að forsetinn yrði kosinn í beinni kosningu en henni var sömuleiðis hafnað. Höfundar stjórnarskrárinnar áttu erfitt með að treysta fólkinu til þess að „kjósa rétt“ og töldu hættu á því að þeir myndu alltaf kjósa frambjóðandann úr sínu fylki. Samgöngur voru lélegar og fréttir lengi að berast og töldu þeir að fólk myndi eiga erfitt með

að fá nóg af upplýsingum um þá sem voru í framboði. Einnig töldu þeir vera hættu á að fólkið myndi kjósa vinsælan frambjóðanda sem væri ef til vill ekki hæfur til þess að vera forseti. Höfundar stjórnarskrárinnar töldu enn fremur hættu á því að úrslitin myndu alltaf ráðast af því hverja íbúar stóru fylkjanna myndu kjósa. Þá kom upp sú hugmynd að kjósa forsetann með kjörmannakerfi og var hugmyndin að kerfinu fengin frá kosningakerfi sem var notað í Rómarveldinu (Kimberling 2008a).

Fyrsta útgáfan af kjörmannakerfinu var notuð í aðeins fernum kosningum. Í þeirri útgáfu máttu sitjandi embættismenn og þingmenn ekki vera kjörmenn. Fylkin sjálf réðu því hvernig kjörmennirnir voru valdir og var þetta talið mikilvægt til þess að draga úr miðstýringu alríkisins. Til þess að koma í veg fyrir að kjörmenn myndu kjósa sinn uppáhaldsframbjóðanda úr sínu fylki þurftu þeir að kjósa tvo aðila og annar þeirra mátti ekki vera úr þeirra fylki. Sá sem fékk meirihluta kjörmannaatkvæða varð forseti og sá sem varð næstur varð varaforseti (Kimberling 2008a).

Í annarri útgáfu kjörmannakerfisins var 12. viðbót í stjórnarskránni breytt en þá var forsetinn kosinn á einum kjörseðli og varaforsetinn á öðrum. Einnig var reglum breytt um hvað skyldi gera ef það yrði jafntefli. Fulltrúadeildin átti þá að kjósa af þeim fimm efstu en því var svo seinna breytt á þann veg að einungis var kosið á milli efstu þriggja frambjóðenda. Kosið var á milli tveggja efstu í varaforsetaframboðinu (Kimberling 2008).

Í grunninn hefur kerfið verið það sama hingað til en þó með nokkrum breytingum bæði hjá fylkjunum og einnig alríkinu en engar grundvallarbreytingar hafa verið gerðar (Kimberling 2008).

### **3.2 Einkenni kjörmannakerfisins**

Forsetakosningar eru haldnar á fjögurra ára fresti í Bandaríkjunum. Forsetinn er kosinn í óbeinum kosningum og eru það kjörmennirnir sem kjósa forsetann. Þegar almenningur fer á kjörstað til að kjósa forseta er hann í rauninni ekki að kjósa forsetann heldur kjörmennina. Forsetakosningar í Bandaríkjunum eru samkvæmt



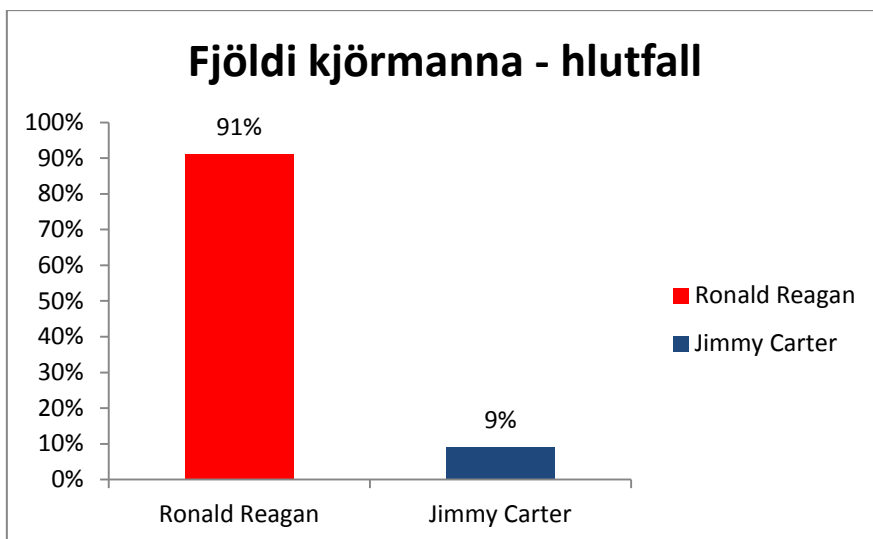
alríkislögum alltaf haldnar á þriðjudeginum á eftir fyrsta mánudeginum í nóvember (Katz 2007, 58). Það er svo á mánudeginum eftir fyrsta miðvikudaginn í desember sem kjörmennirnir ganga til kosninga. Til þess að vinna kosningarnar þarf að ná 270 kjörmönnum og skiptir þá í rauninni ekki máli hvor aðilinn hefur fengið fleiri almenn atkvæði þar sem fjöldi kjörmannanna ræður úrslitum. Það þarf að ná meirihluta kjörmannanna til þess að verða kjörinn forseti. Fjöldi kjörmannanna fer eftir fjölda þingmanna úr báðum deildum þingsins og núna eru kjörmennirnir 538. Hvert fylki hefur tvo öldungadeildarþingmenn óháð íbúafjölda og svo fer fjöldi fulltrúadeildarþingmanna eftir fjölda íbúa hvers fylkis fyrir sig. District of Columbia fær einnig til sín þrjá kjörmenn þó svo að það sé í rauninni ekki ríki (Zaino 2012, 184-185).

### **3.2.1 Misvægi atkvæða og fyrri kosningar**

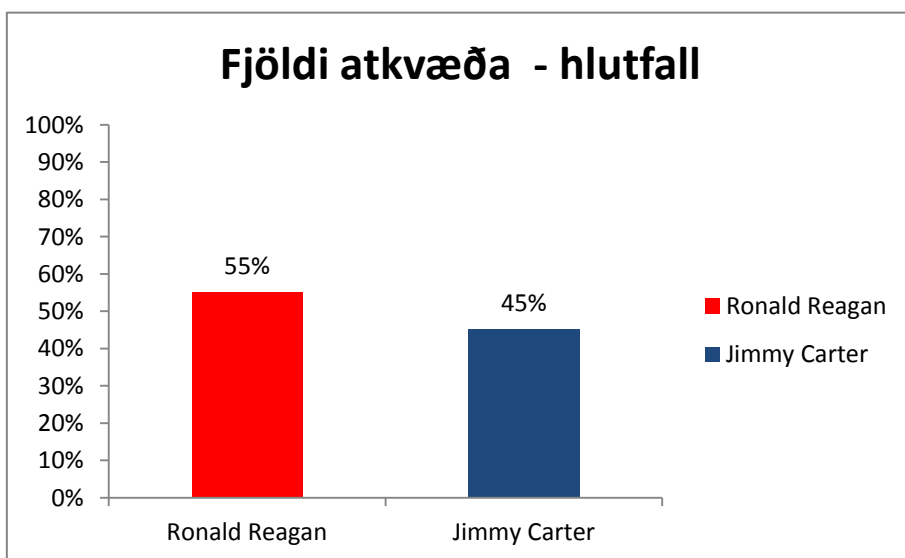
Fámennustu fylkin eins og Alaska og Wyoming fá öll þrjá kjörmenn og skiptir þá ekki máli hversu fámennt fylkið er en fjölmennustu fylkin eins og t.d. Kalifornía og Texas fá 55 og 38 kjörmenn. 270 kjörmenn þarf til þess að vinna kosningarnar og ef sami frambjóðandi ynni í 11 fjölmennustu fylkjum gæfi það 273 kjörmenn sem nægði til þess að sigra kosningarnar (270towin.com). Með þessu móti getur verið mikið misvægi í atkvæðum og fjöldi íbúa á bakvið hvern kjörmann er mun minni í fámenntustu fylkjum heldur en í þeim fjölmennustu. Í Wyoming búa rúmlega 570.000 íbúar og eru þeir með þrjá kjörmenn þannig að á bak við hvern kjörmann eru 189.000 manns. Þegar litið er til fjölmennasta fylkisins, Kaliforníu þar sem eru um 38 milljónir íbúa og 55 kjörmenn eru því um 690.000 íbúar á bakvið hvern kjörmann. Það eru því fleiri íbúar á bakvið einn kjörmann í Kaliforníu heldur en alla sem eru frá Wyoming (Factmonster 2011 og 270towin.com).

Í forsetakosningunum árið 2012 vann Barack Obama stóran sigur og fékk 332 kjörmenn á móti þeim 206 sem Mitt Romney fékk. Obama fékk 51,5% atkvæða en Romney fékk 47,2%. Þegar litið er til hvað þeir unnu mörg fylki þá vann Obama sigur í 27 þeirra en Romney sigraði í 24. Obama vann í flestum af stóru fylkjum þar á meðal Kaliforníu, New York og Flórída. Með kjörmannakerfinu

verður sigurinn oft stærri heldur en ef einungis almennu atkvæðin væru talin. Þó munurinn sé kannski mjög lítil í almennum atkvæðum getur einn frambjóðandinn verið með mikið forskot í kjörmönnum. Í forsetakosningunum árið 1980 þegar Ronald Reagan var fyrst kosinn forseti vann hann með 489 kjörmönnum sem gerir um 91% af heildarfjölda kjörmanna. Hins vegar var hann einungis með um 55% almennra atkvæða. Hann vann í öllum fylkjum nema sjö en samt fékk hann rétt rúmlega meirihluta almennra atkvæða. Í flestum fylkjum er kosningakerfið þannig að sigurvegarinn þar fær alla kjörmennina. Þrátt fyrir að sá sem tapi hafi tapað með örfáum atkvæðum telja atkvæði hans ekki neitt þar sem sigurvegarinn hefur þá fengið alla kjörmennina. (270towin.com).



Mynd 1. Kosningar 1980 – Fjöldi kjörmanna (270towin.com).



Mynd 2. Kosningar 1980 – Fjöldi atkvæða (270towin.com).

Á myndunum má sjá þennan mikla mun sem getur myndast á milli almennra atkvæða og kjörmanna. Þar sem kjörmennirnir ráða úrslitum var litið á þessi úrslit sem stórsigur hjá Reagan þar sem hann fékk 91% af þeim þrátt fyrir að einungis fengið 55% talinna atkvæða.

### 3.2.2 Kosningakerfið

Í öllum fylkjunum fyrir utan Maine og Nebraska er „winner takes all“ kerfi sem þýðir að sá frambjóðandi sem fær flest atkvæði vinnur alla kjörmennina. Meirihlutakosningakerfi með einföldum meirihluta þar sem sigurvegarinn þarf einungis að vera með flest atkvæði en þarf þó ekki að vera með algeran meirihluta. Þrátt fyrir að sigurvegarinn í Kaliforníu sigri með minnsta mögulega mun á atkvæðum fær hann alla 55 kjörmennina. Nebraska og Maine eru hins vegar með útgáfu af hlutfallskerfi og er því sá möguleiki fyrir hendi að kjörmennirnir geti skipst á milli frambjóðenda (Zaino 2012, 185). Nebraska og Maine er skipt í kjördæmi og sigur í kjördæmi gefur einn kjörmann og sá sem vinnur almennu kosningarnar fær tvo til viðbótar. Í Maine hefur það þó aldrei komið fyrir að kjörmenn hafi skipst á milli frambjóðenda en í Nebraska gerðist það í fyrsta sinn árið 2008 þegar Obama fékk einn kjörmann. McCain vann kosningarnar í Nebraska samkvæmt töldum atkvæðum en Obama vann í einu kjördæmi þar og fékk þar af leiðandi einn kjörmann frá Nebraska en það var í fyrsta sinn síðan árið 1964 sem Demókratar fengu kjörmann í Nebraska ([270towin.com/split\\_me](http://270towin.com/split_me)).

### 3.2.3 Enginn meirihluti eða jafntefli

Þar sem fjöldi kjörmanna er slétt tala er möguleiki á jafntefli fyrir hendi og nær þá enginn þeim 270 kjörmönnum sem þarf til þess að vinna. Fulltrúadeildin þarf þá að velja forseta en í stjórnarskrá Bandaríkjanna er kveðið á um hvert hlutverk þingsins sé ef jafntefli kemur upp eða ef enginn nái meirihluta kjörmanna. Fulltrúadeildin kys þá forsetann en kosningarnar eru þó með öðru sniði en venjulega þar sem hvert fylki fær bara eitt atkvæði. Varaforsetinn er hins vegar kosinn af öldungadeildinni. Í stjórnarskránni segir að öldungadeildin eigi að kjósa um þá tvo frambjóðendur sem fá flesta kjörmenn. Í öldungadeildinni er þetta öðruvísi en í fulltrúadeildinni þar sem allir öldungadeildarþingmennirnir kjósa en ekki bara einn frá hverju fylki. Það hefur þó aðeins einu sinni reynt á þetta í öldungadeildinni en það var árið 1837 þá fékk varaforsetaefni Martin Van

Buren's, þáverandi forseta, einu atkvæði færra en þurfti til að vinna. Öldungadeildin kaus hann engu að síður sem varaforseta (Berns 1992, 20-22).

Ef lítið er til kosninganna árið 2012 sem voru á milli Mitt Romney frambjóðanda Repúblikanaflokksins og Barack Obama frambjóðanda Demókrataflokksins sem þá var sitjandi forseti hefði það verið hlutverk þingsins að sjá um að kjósa sigurvegarann ef jafntefli hefði komið upp í fjölda kjörmannanna. Repúblikanar voru með meirihluta í fulltrúadeildinni og hefði því verið líklegt að þeir hefðu kosið Romney sem forseta. Öldungadeildin hefði svo kosið varaforseta en þar voru Demókratar í meirihluta og því mætti telja líklegt að Joe Biden varaforsetaefni Demókrata hefði orðið kosinn. Líkurnar eru litlar en sá möguleiki er fyrir hendi að kosinn sé frambjóðandi úr sitthvorum floknum sem forseti og varaforseti (Gollom 2012). Samkvæmt stjórnarskránni á öldungadeildin að velja á milli þeirra tveggja sem fengju flest atkvæði til varaforseta. Ef fulltrúadeildin kæmi sér ekki saman um að kjósa forseta þá myndi varaforsetinn sitja sem forseti þar til fulltrúadeildin kæmist að niðurstöðu. Ef öldungadeildin kæmi sér heldur ekki saman um að kjósa varaforsetann þá yrði það hlutverk þingforsetans (e. Speaker of the House) að sitja sem forseti fram að næstu þingkosningum þar sem hann er næstur í valdaröðinni á eftir varaforsetanum. Í kosningunum árið 2012 var því möguleiki á því að forsetinn hefði getað orðið John Boehner sem er þingforseti og Repúbliki en varaforseti hefði þá líklega orðið Joe Biden sem er Demókrati. Þó líkurnar séu hverfandi er gaman að velta fyrir sér hvernig úrslitin hefðu getað orðið (Torbert 2012).

### **3.2.4 Hvernig eru kjörmenn valdir**

Það er mismunandi milli fylkja hvernig kjörmennirnir eru valdir en almennt eru það flokkarnir sem tilnefna þá. Það eru valdir kjörmenn fyrir hvern frambjóðanda fyrir sig. Það er þá á höndum kjörmannanna úr flokki þess sem vinnur að kjósa forsetann í desember. Það er getið um útnefninguna í stjórnarskránni og þar segir að það séu þingin innan fylkjanna sjálfra sem eiga að ákveða hvernig farið er að. Ekki er tekið fram í stjórnarskránni að það þurfi að kjósa þá í beinum kosningum. Flest lög í fylkjunum sjálfum taka þó fram að þeir skuli vera kosnir í beinum

kosningum en útfærslan getur verið mismunandi á milli fylkja. Síðan í Borgarastríðinu hafa þeir verið kosnir í beinum kosningum í öllum ríkjum að Suður Karólínu undanskildu en fylkjaþingið kaus kjörmennina þar til um árið 1860 (National Archives e.d.).

### **3.2.5 Eru kjörmenn bundnir?**

Mismunandi er á milli fylkja hvort kjörmennirnir eru bundnir til þess að kjósa þann sem fékk flest atkvæði í almennum kosningum í fylkjunum. Það er hvorki í alríkislögum né getið um það í stjórnarskránni að kjörmenn þurfi að kjósa sigurvegarann í almennum kosningunum. Fylkin og flokkarnir geta hins vegar sett reglur og lög um hvernig eigi að greiða atkvæði. Í sumum fylkjum eru engar reglur um hvernig kjörmennirnir eigi að kjósa en í öðrum eiga þeir að kjósa eftir úrslitum almennum kosninganna. Þeir sem kjósa annað en þeir eiga að kjósa eru þeir sem virða ekki vilja kjósenda (e. faithless electors) og geta þeir átt yfir höfði sér sekt eða að atkvæði þeirra verði ekki tekið gilt og annar kjörmaður fenginn til að kjósa. Það hefur þó aldrei komið til þess að kjörmaður hafa verið sóttur til saka fyrir kjósa annað en ætlast var til af honum. Þó svo að 24 fylki séu ekki með lög eða reglur um hvernig kjörmennirnir kjósa hefur það aldrei skapað nein vandamál þar sem í 99% tilfella hafa kjörmennirnir verið trúir floknum sínum og hinum almenna kjósenda og kosið þann sem vann almennum kosningarnar (National Archives e.d.).

### **3.2.6 Talning kjörmannaatkvæða**

Það í höndum forseta öldungadeildarinnar að opna kjörkassann með atkvæðum kjörmannanna 6. janúar fyrir framan meðlimi hins nýkjörna þings. Atkvæðin eru svo talin af aðilum sem eru skipaðir af báðum deildum þingsins og eru úrslitin svo kynnt af fylkjunum sjálfum. Ef frambjóðandi nær meirihluta kjörmanna er hann tilnefndur sem næsti forseti Bandaríkjanna (Berns 1992, 17-19).

### 3.3 Kostir og gallar kjörmannakerfisins

Hér verður farið yfir nokkra kosti og galla kjörmannakerfisins en í fjórða kafla verður kjörmannakerfið borið saman við beinar kosningar.

#### 3.3.1 Kostir

Ekkert eitt svæði (e. region) er nógu fjölmennt til að hafa 270 kjörmenn sem leiðir til þess að stuðningur við frambjóðandann þarf að vera nokkuð dreifður um landið. Að vissu leyti sameinar þetta landið og hagsmunir eins svæðis ættu ekki að vera ofar öðrum. Með kjörmannakerfinu fá fámennu fylkin meira vægi atkvæða og þeirra framlag í forsetakosningum vegur því þyngra. Minnihlutahópar geta haft mikil áhrif í kosningum og þeirra framlag getur haft úrslitaáhrif á kosningarnar. Í þeim fylkjum sem mjótt er á munum getur framlag nokkuð fámennra hópa orðið til þess að ríkið vinnist. Kjörmannakerfi ýtir undir tveggja flokka kerfi sem leiðir til meiri pólitísku stöðuleika. Meðal annars vegna kjörmannakerfisins hefur verið mjög erfitt fyrir þriðja flokkinn að ná einhverjum árangri og er því niðurstaðan í Bandaríkjunum að þar er mjög stöðugt tveggja flokka kerfi og lýðræðisleg ábyrgð er mjög skýr. Með kjörmannakerfinu er hvert fylki með skyldur í kosningunum sem ýtir að vissu leyti undir sjálfstæði ríkjanna (Kimberling 2008b).

#### 3.3.2 Gallar

Sá galli sem oftast er fjallað um þegar verið er að gagnrýna kjörmannakerfið er sú staðreynd að frambjóðandinn getur unnið þó svo að hann fái færri almenn atkvæði en mótframbjóðandinn. Þetta hefur þó aðeins komið fyrir fjórum sinnum, þrisvar á 19. öld og svo síðast árið 2000 þegar George W. Bush var kjörinn forseti (Kimberling 2008b).

Það er einnig talinn galli þegar kjörmaður kýs annan en þann sem vann í almennu kosningum í því fylki sem hann er frá. Þetta er þó ekki mikið vandamál og hefur aldrei haft nein áhrif á útkomu kosninga. Í meira en 99% tilfella hafa kjörmennirnir kosið sigurvegarann úr almennu kosningunum í fylkinu sem þeir

koma frá. Gagnrýnisraddir hafa þó oft verið háværar um þennan möguleika (Kimberling 2008b).

Misvægi atkvæða getur verið gríðarlega mikið og telja gagnrýnendur kerfisins það mikið vandamál að kerfið gefi fámennu fylkjunum mun meiri styrk en ef það væru beinar kosningar (Kimberling 2008b).

### **3.3.3 Er kjörmannakerfið ólýðræðislegt**

Gagnrýnendur kjörmannakerfisins telja það vera ólýðræðislegt vegna þess að alltaf er sá möguleiki fyrir hendi að kosinn verði forseti sem ekki hafi fengið flest atkvæði. Bandaríkin eru sambandsríki sem skipt er upp í 50 frekar sjálfstæð fylki og í fylkjunum sjálfum eru kosningarnar „ein persóna, eitt atkvæði“ og frambjóðendur geta ekki unnið kosningar í fylki nema hafa fengið flest almenn atkvæði. Í öllum fylkjunum eru því lýðræðislegar kosningar sem svipar til kosninga í flestum lýðræðisríkjum en þegar litið er til alríkisins þá er þetta orðið aðeins flóknara. Talsmenn beinna kosninga tala því um að þeir vilji að tekið verði upp beint kosningakerfi hjá alríkinu og taka því frá fylkjunum sjálfum það hlutverk sem þau hafa haft í kosningunum (Diamond 1992, 50-55).

Ein helsta ógnin við kjörmannakerfið er talin vera sú að frambjóðandi sem ekki hefur fengið flest atkvæði geti verið kosinn forseti og gagnrýnendur segja að ómögulegt sé að nota svona ólýðræðislegt kerfi til þess að velja forseta. Aftur á móti þegar kosið er til þings er notast við meirihlutakosningakerfi með einmenningskjördæmum þar sem einfaldan meirihluta þarf til að vinna. Öldungadeildarþingmenn eru tveir fyrir hvert fylki sama hver íbúafjöldi þess er og er því mikið misvægi í atkvæðum þar. Einnig getur það komið fyrir og hefur komið fyrir að sá meirihluti sem hefur verið kosinn í öldungadeildinni hafi í raun tapað í fjölda almennra atkvæða. Gagnrýnisraddirnar hafa þó ekki verið eins háværar þegar þetta hefur gerst og þegar það hefur gerst í forsetakosningum. Forsetinn er forseti allra landsmanna en á sama hátt sjá öldungadeildarþingmenn um að setja lög fyrir allt landið. Þó virðist vera að meiri sátt um misvægi atkvæða hjá þinginu og þann möguleika að sigurvegarar hafi fengið færri atkvæði en hjá



forsetanum. Það er samt sem áður bæði getið um hlutverk öldungadeildarinnar og kjörmannakerfisins í stjórnarskránni (Diamond 1992, 50-55).

### **3.4 Umdeildar kosningar**

Það eru fimm kosningar sem hafa verið umdeildar vegna kjörmannakerfisins þar sem annað hvort hefur orðið jafntefli eða sá sem fékk færri almenn atkvæði vann meirihluta kjörmannanna og þar með forsetastólinn. Þetta gerðist á árunum 1800, 1824, 1876, 1888 og nú síðast árið 2000. Hér að neðan verður fjallað um þessar kosningar.

#### **3.4.1 Kosningar árið 1800**

Árið 1800 bauð John Adams sitjandi forseti sig fram fyrir annað kjörtímabil fyrir Federalist flokkinn. Thomas Jefferson hafði setið sem varaforseti þar sem hann hafði boðið sig fram í síðustu kosningum sem forseti en fengið næst flest atkvæði. Jefferson bauð sig fram fyrir Demókrata-Repúblikana flokkinn. Aaron Burr bauð sig fram sem meðframbjóðandi Jeffersons og sá sem fékk flest atkvæði varð forseti og sá sem fékk næst flest varð varaforseti. Þegar atkvæðin voru talin kom upp sú staða að enginn náði algerum meirihluta og Aaron og Jefferson sem buðu sig fram saman voru hnífjafnir. Þá var það hlutverk þingsins að kjósa um forseta og voru Federalistar með mikinn meirihluta í þinginu og Jefferson mikill andstæðingur þeirra en ef allir hefðu fengið að kjósa ætti að teljast líklegt að Burr hefði sigrað. Hins vegar fær hvert fylki bara eitt atkvæði og varð þetta því aðeins meira mál; þingið kaus 35 sinnum og aldrei kom klár sigurvegari. Það var ekki fyrr en Federalistar neituðu að kjósa í tveimur fylkjum þar sem Burr hafði áður fengið atkvæði að Thomas Jefferson varð þriðji forseti Bandaríkjanna. Vandamálin í þessum kosningum leiddu til þess að kjörmannakerfinu var breytt á þann hátt að kosið yrði sér um varaforseta en ekki þannig að sá fengi embættið sem fengi næstflest atkvæði (Berns 1992, 35-37).

### 3.4.2 Kosningar árið 1824

Í kosningunum árið 1824 gerðist það í fyrsta sinn að frambjóðandinn sem fékk flest almenn atkvæði vann ekki kosningarnar þar sem mótframbjóðandi hans fékk fleiri kjörmenn. Andrew Jackson fékk flest atkvæði eða um 152.000 og 99 kjörmenn en John Quincy Adams fékk 84 kjörmenn og 114.000 atkvæði. William H. Crawford lenti í þriðja sæti og Henry Clay í fjórða sæti. Þar sem enginn fékk meirihluta atkvæða var það þingið sem átti að kjósa einn af þeim þremur efstu til að verða forseti. Henry Clay var nú í lykilstöðu þó svo að hann gæti ekki orðið forseti þá gat hann ráðið hver yrði næsti forseti því hann gat látið sína kjörmenn kjósa einhvern af þeim sem voru þrír eftir. Clay fór fljótlega á fund með Adams og sögusagnir voru um það að honum hefði verið lofað stöðu í ríkisstjórn Adams ef hann fengi kjörmenn hans. Stuttu seinna tilkynntu Clay og flestir af hans kjörmönnum að þeir myndu styðja Adams. Adams varð forseti Bandaríkjanna og utanríkisráðherra hans var Henry Clay. Andrew Jackson sem fékk flest atkvæði í almennum kosningum vann því ekki kosningarnar þar sem Adams endaði með fleiri kjörmenn eftir að Clay fékk sína til að kjósa Adams (Berns 1992, 37-40).

### 3.4.3 Kosningar árið 1876

Árið 1876 bauð Rutherford B. Hayes sig fram fyrir Repúblika og Samuel J. Tilden fyrir Demókrata. Að kosningum loknum leit út fyrir að Tilden hafi unnið en hann fékk 264.000 fleiri atkvæði en Hayes og 184 kjörmenn á móti 165. Hinsvegar þurfti 185 kjörmenn til að fá algeran meirihluta og vinna kosningarnar. Meðlimir stjórnar Repúblika fóru að reyna að fá fleiri kjörmenn til þess að kjósa Hayes þar sem 20 kjörmenn voru ekki enn búnir að kjósa. Þetta tókst Repúblikunum og Hayes fékk 185 kjörmenn. Það þurfti þó að setja upp sérstaka nefnd til þess að skera úr um hvor yrði forseti. Nefndin var skipuð af 15 manns, sjö voru úr Repúblikanaflokknum, sjö úr Demókrataflokknum og svo átti David Davis dómari sem var talinn hlutlaus að vera fimmtándi maðurinn. Hann varð þó frá að víkja þar sem hann hafði verið kosin í öldungardeildina og gat því ekki setið í þessari nefnd. Í staðinn kom Repúblikinn Joshep Bradley sem kaus með flokksmönnum sínum og niðurstaðan var 8-7 fyrir Hayes. Þetta var í annað skiptið þar sem

frambjóðandi var kosinn forseti þótt hann hefði ekki verið með meirihluta almennra atkvæða (Berns 1992, 40-43).

#### **3.4.4 Kosningar árið 1888**

Grover Cleveland var sitjandi forseti fyrir Demókrata og var í framboði fyrir sitt annað kjörtímabil árið 1888. Benjamin Harrison var frambjóðandi Repúblikanaflokksins. Upp komst í kosningabaráttunni að Repúblikar höfðu borgað kjörmönnum í Indiana til þess að kjósa sinn frambjóðanda og hefur þessi atburður verið nefndur „The block of five“. Þessi gjörningur Repúblika hafði þó ekki úrslitaáhrif á niðurstöðurnar þar sem Harrison fékk 233 kjörmenn á meðan Cleveland fékk 168 (Maps of the world e.d.). Harrison fékk meirihluta kjörmanna og þar með varð hann forseti þótt hann hefði fengið 100.000 færri almenn atkvæði en Cleveland (270towin.com). Cleveland tapaði í sínu heimafylki sem var New York, með minna en 1% mun og þar með vann Harrison fleiri kjörmenn en á þessum tíma var New York með 36 kjörmenn (Maps of the world e.d.).

#### **3.4.5 Kosningar árið 2000**

Kosningarnar árið 2000 eru þær umdeildustu í langan tíma. George W. Bush frambjóðandi Repúblika vann nauman sigur á Al Gore sem var í framboði fyrir Demókrata. Bush fékk 271 kjörmann á móti 269 kjörmönnum Al Gore. Þegar litið er til almennu atkvæðanna kemur í ljós að Al Gore fékk tæplega 500.000 fleiri atkvæði (270towin.com). Mikil spennan var í kringum kosningarnar þar sem niðurstöðurnar fóru eftir því hver sigraði í Flórída. Það tók langan tíma að telja atkvæðin þar og voru þetta einar tvísýnustu kosningar í langan tíma. Fréttir skiptust á að segja frá hvor hefði unnið í Flórída en á endanum var talið að Bush hafi sigrað með minnsta mögulega mun (Erikson 2011). Þar sem munurinn var svo lítil var byrjað á endurtalningu til þess að reyna að sjá hver væri hinn raunverulegi sigurvegari. Hæstiréttur Bandaríkjanna dæmdi að hætta ætti við endurtalninguna og þar með sigraði Bush í Flórída og varð forseti Bandaríkjanna (Britannica e.d.). Eitt af því sem talið er hafa kostað Al Gore sigurinn er að Ralph Nader frambjóðanda Græningja gekk ágætlega í kosningunum og fékk yfir 3%

atkvæða sem líklega hefðu annars endað hjá Gore og hefði það getað leitt til sigurs hans. Hefði Gore mögulega fengið þar þá kjörmenn sem vantaði upp á hjá honum (Erikson 2011).

Kjörmannakerfið hefur verið notað alla tíð til þess að velja forseta Bandaríkjanna. Kerfisbreytingar voru gerðar á því eftir fernar kosningar en síðan þá er kerfið nánast eins. Í dag eru 538 kjörmenn sem sjá um að kjósa forseta Bandaríkjanna og fer fjöldi þeirra eftir fjölda þingsmanna í báðum deildum þingsins. Að auki fær District of Columbia þrjá kjörmenn þó það séu í raun ekki fylki. Kosningakerfi í flestum fylkjum er meirihlutakosningakerfi og leiðir það til misvægis atkvæða. 24 fylki eru ekki með neinar reglur um hvort kjörmaður þurfi að kjósa sigurvegara almennu kosninganna en það hefur þó aldrei haft nein áhrif á útkomu kosninga. Farið var yfir þær kosningar sem hafa verið hvað umdeildastar og muna líklega margir hversu miklu fjaðrafoki kosningarnar árið 2000 ollu.

## 4 Stjórnarskráin og tilraunir til breytingar

Í þessum kafla verður farið yfir stjórnarskrána og hversu erfitt það hefur verið að breyta henni. Stjórnarskráin hefur verið í gildi í yfir 200 ár en aðeins örfáar breytingar hafa verið gerðar á henni. Farið verður yfir hvenær fyrstu breytingarnar voru gerðar. Ennfremur verður farið yfir þær breytingatillögur á kjörmannakerfinu sem hafa verið næst því að ná í gegn. Stuðningur virtist stundum vera mikill fyrir breytingum en hvað varð til þess að breytingarnar komust ekki í gegn.

### 4.1 Stjórnarskráin

Stjórnarskránni á að vera erfitt að breyta til þess að ekki sé farið í grundvallarbreytingar eða að henni sé breytt án mikillar umhugsunar. Stjórnarskránni hefur einungis verið breytt 17 sinnum síðan „Bill of Rights“ var bætt inn í hana árið 1791. Höfundar stjórnarskrárinnar vildu að hægt væri að breyta henni ef það væru einhverjir vankantar á en vildu ekki gera það auðvelt svo að breytingar yrðu ekki tíðar. Þó stjórnarskránni hafi sjaldan verið breytt þá hafa tugir þúsunda breytingatillagna komið fyrir þingið en þar af hafa einungis 33 komist í gegnum um þingið og hafa 27 þeirra komið til breytinga (Zaino 2012, 18-19). Stjórnarskráin var skrifuð árið 1787 og hefur verið í notkun í vel yfir 200 ár og einungis verið breytt 27 sinnum en það eitt sýnir hversu mikið mál það er að breyta henni. Af þessum 27 breytingum voru 10 þeirra gerðar fjórum árum eftir að hún var skrifuð. Aldrei hefur verið að ræða breytingar sem hafa gjörbreytt stjórnarháttum landsins (Katz 2007, 226).

Til þess að breyta stjórnarskránni þarf í fyrsta lagi að kjósa um breytingartillöguna í báðum deildum þingsins og þurfa 2/3 að samþykkja breytinguna. Einnig er hægt að þingið kæmi á stjórnarskrárráðstefnu hjá allri þjóðinni og þyrfti samþykki 2/3 af fylkjunum. Þessi leið hefur aldrei verið notuð en möguleikinn er fyrir hendi. Löggjafarvald fylkjanna þarf svo að samþykkja breytingatillöguna og þurfa 3/4 fylkjanna að samþykkja til þess að breytingin taki gildi. Einnig er hægt að halda

ráðstefnu um gildistöku og þurfa þá einnig 3/4 af fylkjunum að samþykkja en þessi aðferð hefur aðeins einu sinni verið notuð (Zaino 2012, 18-19).

Forsetinn hefur lítið sem ekkert vald þegar kemur að breytingum á stjórnarskránni þar sem hann fær ekki að kjósa um tillöguna og hann getur heldur ekki notað neitunarvaldið til þess að hindra að breytingin taki gildi (Zaino 2012, 296).

Af þeim viðbótum sem gerðar hafa verið við stjórnarskrána er það í raun bara 12. viðbót sem er frá 1804 sem fjallar um kjörmannakerfið. En þar er tekið fyrir að kosið sé sér um forseta og sér um varaforseta og annar þeirra sem kosið er um megi ekki koma úr sama fylki og kjósandi. Einnig er getið um hvað sé gert ef það verður jafntefli hjá annað hvort forsetaframbjóðendum eða varaforsetaframbjóðendum (Zaino 2012, 298).

## 4.2 Tilraunir til breytinga

Fámennu fylkin hafa hagsmuni af því að halda í kerfið þar sem þau fá fleiri kjörmenn miðað við íbúafjölda heldur en fjölmennari fylkin. Líklegt má telja að fámennustu fylkin myndu kjósa gegn breytingum á kerfinu ef til þess kæmi. Ef tekið yrði upp kerfi með beinum kosningum hefðu smærri fylkin ekki lengur þennan kraft í atkvæðunum en atkvæði þeirra telja mun meira en í stóru fylkjunum vegna misvægis atkvæða. Kjörmannakerfið er í stjórnarskránni og eins og komið hefur fram hefur reynst mjög erfitt að breyta henni (Deatrick 2012).

Árið 1966 kallaði bandaríska lögmannafélagið (e. The American Bar Association) eftir breytingum og vildi að það yrðu teknar upp beinar kosningar með 40% reglunni. Sú regla er að forseti er kosinn í beinum kosningum þar sem hvert atkvæði gildir jafnt en sigurvegarinn verður að ná að minnsta kosti 40% til þess að vinna kosninguna. Nixon forseti var hlynntur þessum breytingum en taldi þó mjög ólíklegt að þær kæmust í gegn vegna hagsmuna fámennari fylkja í að halda í kjörmannakerfið. Það var svo árið 1969 sem frumvarp um breytingu á kosningakerfinu fór fyrir þingið og kusu þeir með því með miklum meirihluta eða 338 með og 70 á móti. Nixon var ánægður með kosningarnar í þinginu og fór að tala til öldungadeildarinnar um að kjósa með þessum breytingum líka. Frumvarpið

fór í mikið málþóf og tvisvar var kosið um að enda málþófið en það gekk ekki og frumvarpið fór ekki í gegn. Þegar litið var til hvernig fylkin kusu mátti sjá að fámennari fylkin í norðri voru meira á móti beinum kosningum en fjölmennari fylkin í norðri en þó ekki í þeim hlutföllum sem forsetinn og aðrir höfðu áhyggjur af. Mestu mótstöðuna var að finna í Suðurríkjunum og var minna en helmingur þeirra sem kusu með beinum kosningum í fulltrúadeildinni og 86% fulltrúa Suðurríkjanna í öldungadeildinni kusu gegn því að ljúka málþófinu (Sindler 1982, 27-30).

Aftur komu upp hugmyndir um að breyta kosningakerfinu eftir að Jimmy Carter hafði unnið kosningarnar árið 1976 en þá fékk hann 50,1% almennra atkvæða. Carter var meðfylgjandi því að taka upp beinar kosningar og var það í fyrsta skipti sem forseti Demókrata studdi þessar hugmyndir. Einnig var talið að þar sem Carter var frá Georgíu í Suðurríkjunum myndi það geta dregið úr mótstöðunni þar við beinar kosningar. Þingforseti fulltrúadeildarinnar vildi að frumvarpið færi fyrst í gegnum öldungadeildina. Þegar frumvarpið fór til öldungadeildarinnar var reynt að koma með breytingartillögur þar sem kjörmannakerfinu yrði breytt í hlutfallskerfi svipað og er hjá Nebraska og Maine. Talsmaður frumvarpsin, öldungadeildarþingmaðurinn Bayh náði að koma í veg fyrir þessar breytingar og samdi hann við þingmenn um að koma ekki á málþófi eins og áður hafði gerst þegar reynt var að koma á beinum kosningum. Gegn því að ekki yrði málþóf yrði farið beint í að kjósa um frumvarpið og náði það ekki í gegn þar sem 51 kaus með því en 48 á móti. Jafnt hlutfall var á milli öldungadeildarþingmanna sem kusu með og þeirra sem kusu á móti. Töluvert fleiri Demókratar kusu með frumvarpinu eða um 67% en aðeins 30% Repúblika kusu með því. 78% Demókrata úr Norðrinu kusu með frumvarpinu en aðeins 39% Demókrata úr Suðurríkjunum (Sindler 1982, 30-31).

Á þessu má sjá að munurinn á stuðningi er mikill eftir því hvaðan í Bandaríkjunum atkvæðin koma. Fylki í norðri eru líklegri til að styðja það að breyta kosningakerfinu í beinar kosningar. Fámennari fylkin eru andvígari þessum breytingum heldur en fjölmennari fylkin og virðist vera mun meiri stuðningur á meðal Demókrata en Repúblika (Sindler 1982, 30-31).

Höfundar stjórnarskrárinnar vildu að erfitt væri að breyta stjórnarskránni og sú varð raunin. Síðan árið 1791 hefur henni eingöngu verið breytt 17 sinnum þrátt fyrir að gríðarlega margar tilraunir hafi verið gerðar til þess að breyta henni. Breytingatillögur hafa verið lagðar fram til þess að breyta kjörmannakerfinu og komst öldungadeildarþingmaðurinn Bayh næst því að koma breytingum í gegn.



## 5 Afstaða almennings og Beinar kosningar

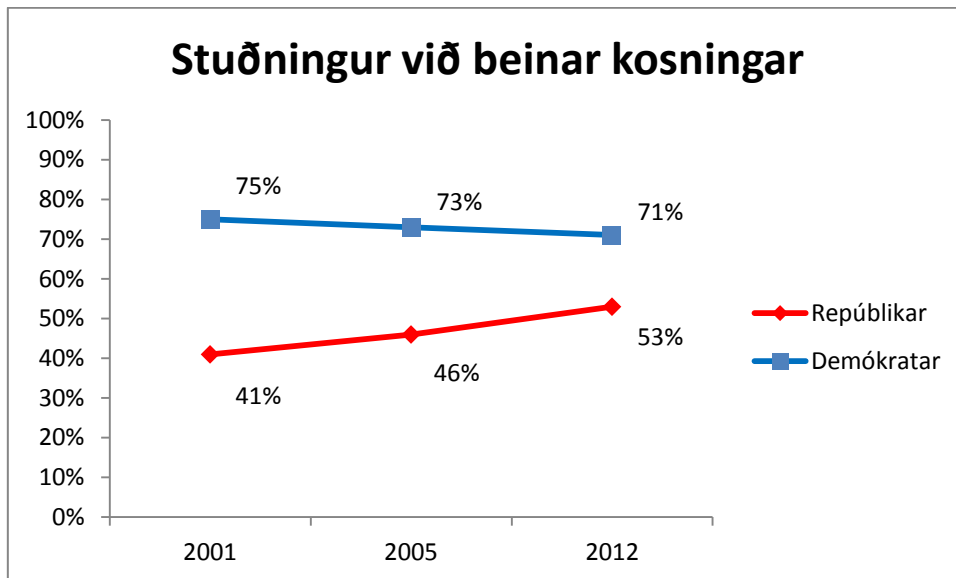
Gallup hefur fylgst með almenningsálitinu á kjörmannakerfinu í langan tíma og farið verður yfir helstu niðurstöðurnar hjá þeim. Skoðaðar verða hvaða breytingar væri hægt að gera á kerfinu sem myndu leiða til meiri sáttar um kerfið. Farið verður yfir hvað myndi breytast ef teknar yrðu upp beinar kosningar. Ennfremur verður farið yfir hverjir eru helstu kostir og gallar beinna kosninga og kjörmannakerfisins.

Niðurstöður Gallups þegar Bandaríkjamenn eru spurðir hvort þeir vilji leggja niður kjörmannakerfið hafa oftast sýnt fram á að mikill meirihluti vill leggja það niður. Þegar litið er á tölur frá árinu 2013 svara 63% að þeir vilji leggja niður kerfið en 28% vilja það ekki. Demókratar eru hlynntari því en Repúblikar en 66% Demókrata vilja leggja það niður en 61% Repúblika. Fleiri Repúblikar eru líka óákveðnir eða 9% á móti 4% Demókrata. Þegar litið er til aldurs svarenda er töluvert meiri stuðningur hjá yngra fólki að leggja niður kjörmannakerfið heldur en hjá þeim eldri (Saad 2013a).

Stuðningur fyrir að leggja niður kerfið hefur verið að aukast og á árunum 2000-2011 hefur hann farið úr 59% upp í 62%. Þess má geta að í kringum aldamótin 2000 var stuðningur Repúblika í sögulegu lágmarki en þá hafði George W. Bush unnið kosningarnar þótt að hann hefði fengið færri almenn atkvæði. Þegar litið er lengra aftur í tímann þá var stuðningurinn enn meiri og m.a. árið 1968 var hann um 80% en árið 1980 var hann kominn niður í 67%. Stuðningur almennings hefur því oftast verið töluvert mikill fyrir því að leggja niður kjörmannakerfið (Saad 2013a).

Töluverður meirihluti er fyrir því að taka upp beinar kosningar hjá bandarískum almenningi. Árið 2011 vildu 62% af Bandaríkjamönnum taka upp beinar kosningar en einungis 35% stuðningur var fyrir því að halda áfram með kjörmannakerfið. Það er töluvert meiri stuðningur hjá Demókrötum fyrir beinum kosningum og 2011 var hann um 71% en á sama tíma var stuðningurinn 53% hjá Repúblikum. Hins vegar má sjá að stuðningur Demókrata hefur dalað lítillega frá árinu 2000 og stuðningur Repúblika aukist hressilega á sama tíma. Munurinn er

farinn að minnka eftir því hvaða flokka fólk kýs og virðist vera sterkur vilji meðal bandarískra borgara að kjörmannakerfið verði lagt verði niður og beinar kosningar teknar upp í staðinn (Saad 2011b).



Mynd 3. Stuðningur við beinar kosningar (Saad 2011b).

Hér má sjá muninn á stuðningi við beinar kosningar hjá Demókrötum og Repúblikum. Repúblikar eru komnir yfir 50% en undanfarin ár hefur munurinn á milli þeirra verið að minnka (Saad 2011b).

## 5.1 Breytingar til hins betra

Nebraska og Maine eru einu fylkin sem eru með hlutfallskosningakerfi á kjörmönnum. Í fylkjum með meirihlutakosningakerfi getur sá sem tapar fengið 49% atkvæða en samt sem áður engan kjörmann. Það þarf ekki stjórnarskrárbreytingu til þess að koma þessu kerfi á og ef öll fylkin tækju upp hlutfallskerfi að einhverju leyti ætti dreifingin að vera jafnari og frambjóðendur að fá fjölda kjörmanna miðað við hversu mörg atkvæði þeir fengu. Dreifingin á almennum atkvæðum og kjörmönnum ætti þá að verða mun jafnari fyrir vikið og litlar sem engar líkur á því að sá sem fengi færri almenn atkvæði sigri kosningarnar. Ef komið yrði á hlutfallskerfi í öllum fylkjunum myndi það óhjákvæmilega leiða til þess að kosningarbaráttan myndi dreifast um öll

Bandaríkin en í dag fer hún að mestu leyti fram í nokkrum fylkjum þar sem ekki er vitað fyrirfram hvor vinnur eða svokölluðum „Swing States“. Í þeim fylkjum sem áður voru talin örugg eins og til dæmis Texas eða New York þyrfti þá að leggja meira í kosningabaráttu þar sem að nú þyrfti eins marga kjörmenn og hægt væri þrátt fyrir að frambjóðendur telji sig ekki geta sigrað í þeim fylkjum. Einnig gæti þetta átt þátt í að auka kosningabátttöku sérstaklega í þeim fylkjum sem áður voru talin örugg; Demókrati í Texas hefur ekki séð mikinn tilgang í að fara að kjósa (Davis 2013) enda hafa Repúblikar unnið kosningarnar í Texas síðan 1976 (270towin.com).

Til þess að losna við hættuna á að kjörmaður kysi gegn vilja kjósenda væri hægt að setja lög í öllum fylkjum þar sem þeir væru skyldugir til þess að kjósa eftir úrslitum almennu kosninganna og ef ekki yrði farið eftir því yrðu atkvæði þeirra dæmd ógild og annar kjörmaður fenginn inn til þess að kjósa. Einnig væri hægt að taka út kjörmennina sjálfa en halda samt í kerfið þ.e. eins og til dæmis ef Kalifornía fengi 55 kjörmenn en í staðinn fyrir kjörmenn þá væru þetta einingar og eins og áður þyrfti meirihluta til þess að vinna kosningarnar.

Hægt væri að breyta kerfinu á þann veg að sett væri skilyrði að frambjóðandi yrði að vinna almennu atkvæðin. Ekki yrði lengur nóg að vinna meirihluta í kjörmönnum heldur þyrfti líka að vera með fleiri almenn atkvæði. Háværasta gagnrýnin á kjörmannakerfið hefur verið sú að frambjóðandi geti unnið þótt hann hafi fengið færri atkvæði en mótframbjóðandinn en þessi breyting myndi útiloka þann möguleika (Sindler 1982, 35-36).

Árið 1977 kom upp hugmynd sem var kölluð „National Bonus Plan“ en þá átti að bæta við 102 kjörmönnum, þ.e. tvo kjörmenn fyrir hvert fylki auk District of Columbia. Sá frambjóðandi með flest almenn atkvæði fengi alla 102 kjörmennina og átti þetta svo gott sem að útiloka þann möguleika að frambjóðandi gæti unnið sem ekki væri með flest almenn atkvæði. Með þessu kerfi væru kjörmennirnir samtals 640 og því væri ennþá möguleiki á jafntefli. Ef það yrði jafntefli þá yrði önnur umferð af kosningum (Sindler 1982, 36-38).

## 5.2 Kjörmannakerfið og beinar kosningar

### 5.2.1 Þriðji flokkurinn og endurtalningar

Kjörmannakerfið hefur verið notað alla tíð til þess að velja forseta og oftast vandræðalaust. Það ríkir í raun nokkur hræðsla hjá mörgum um hvernig myndi takast að breyta kerfinu yfir í beinar kosningar. Kjörmannakerfið hefur verið mjög stöðugt, oftast er klárt hver sigurvegarinn er og viðheldur stöðugu tveggja flokka kerfi. Það hefur reynst nánast ómögulegt fyrir þriðja flokkinn að fá það mörg almenn atkvæði til þess að það dugi til að vinna kosningar í einstöku fylki. (Harvard Law Review 2001, 2543-2544). Það var árið 1968 sem frambjóðandi frá þriðja flokknum fékk kjörmann. Þá vann George Wallace 46 kjörmenn og fékk 13,5% af almennum atkvæðunum. George Wallace bauð sig fram fyrir American Independent flokkinn. Árið 1992 bauð H. Ross Perot sig fram fyrir Independent flokkinn og fékk 18,9% af almennum atkvæðunum. Það dugði þó ekki til þess að fá einn einasta kjörmann þar sem hann vann ekki kosningar í neinu fylki (Hobradsch 2011). Ef það hefði verið notast við beint kosningakerfi þá hefðu úrslitin þó verið þau sömu en árangur þeirra H. Ross Perot og George Wallace hefði þó talist áhrifameiri. Þegar litið yrði til úrslitanna mætti sjá að Perot hefði fengið 18,9% landsmanna til að kjósa sig en með kjörmannakerfinu fellur það í skuggann á því að hann vann ekki einn kjörmann. Árið 2000 kom upp sú staða í Flórída að það var svo jafnt á milli frambjóðenda að byrjað var að telja aftur atkvæðin. Ef kerfinu væri breytt og teknar væru upp beinar kosningar og úrslitin yrðu það jöfn að það þyrfti að telja atkvæðin aftur þá þyrfti að endurtelja öll atkvæðin í öllu landinu. En með kjörmannakerfinu er hægt að telja einungis í þeim fylkjum sem munurinn er það lítill. Flestir muna hvað það virtist vera mikið mál þegar þurfti að telja aftur í Flórída og því gæti verið nánast ómögulegt að gera endurtalningu í öllu landinu. Algeng rök fyrir kjörmannakerfinu er að þetta eru raunverulegar þjóðarkosningar þar sem það er þess virði að fara í litlu fylkin með kosningabaráttuna sérstaklega þar sem flest fylkin eru með „Winner takes all“ kerfi og sá sem vinnur kosningarnar í fylkjunum fær alla kjörmennina. Þessi rök standast að vissu leyti þegar litið er til fylkja sem eru ekki talin örugg þ.e. ekki er vitað hver vinnur

kosningarnar fyrirfram en aftur á móti fer nánast engin kosningabarátta fram í þeim fylkjum sem talin eru örugg til sigurs fyrir annan hvorn stóra flokkinn. Þegar litið er til beinna kosninga þá er líklegt að kosningarbaráttan færi fram að mestu leyti í fjölmennustu fylkjunum og minnsta áherslan yrði á fámennustu fylkin. Frambjóðendurnir væru að eltast við að fá sem flest atkvæði í sem flestum fylkjum en í kjörmannakerfinu nægir þeim að fá örlítið meiri stuðning en hinir frambjóðendurnir (Harvard Law Review 2001, 2543-2544).

Þegar litið er á minni flokkanna í því tveggja flokka kerfi sem er í Bandaríkjunum þá er alltaf pláss fyrir þá því alltaf hlýtur að vera til fólk sem er óánægt með báða stóru flokkana og vill stofna aðra flokka. Þriðji flokkurinn, eins og minni flokkarnir eru oft kallaðir, hefur verið mikilvægur og sérstaklega að því leyti að lífga upp á hugmyndir og stefnur í stjórnmálunum. Hins vegar hafa þeir aldrei unnið kosningar á landsvísu en geta þó haft gríðarleg áhrif á stóru flokkana tvo. Þeir geta dregið talsvert úr vinningslíkum stóru flokkanna m.a. með því að vera með ákveðið málefni ofarlega á lista eins og t.d. umhverfismál ef annar stóru flokkanna er líka með það. Þá er litli flokkurinn kominn í þá stöðu að hann getur kafið stóru flokkanna um loforð um að gera eitthvað fyrir þá og á móti fengju þeir þá kjörmenn sem litli flokkurinn hafði fengið. Með kjörmannakerfinu er þessi möguleiki kúgunar af hendi þriðja flokksins til staðar en með því að taka upp beinar kosningar gæti þetta ekki átt sér stað. Þar sem sá með flest atkvæði yrði annað hvort forseti eða tveir efstu færu í aðra umferð, það færi eftir útfærslu á kerfinu, en ekki væri möguleiki á því að færa sín atkvæði yfir á annan frambjóðanda (Arrington og Brenner 1984, 241).

### **5.2.2 Fjöldi atkvæða**

Eitt atkvæði, ein persóna eru ein af rökunum til þess að taka upp beinar kosningar. Með því að allir hafi jafnt vægi á atkvæði sínu þýðir að allir leggja jafnt að mörkum þegar þeir fara á kjörstað og kjósa. Atkvæðin telja jafnt hvar sem þú býrð í landinu. Í beinum kosningum gilda öll atkvæði og er sá frambjóðandi sem fær flest atkvæði sigurvegari kosninganna. Í kosningum til ríkisþings þar sem notast var við kosningarkerfi í líkingu við kjörmannakerfið dæmdi Hæstiréttur að

kosningarnar hefðu ekki staðist stjórnarskrána um jafnræði vegna misvægis atkvæða. Hins vegar er kjörmannakerfið sjálft í stjórnarskránni og því erfitt að halda því fram að það myndi ekki standast stjórnarskrána. Hæstiréttur var því í raun að viðurkenna að kerfi eins og kjörmannakerfið stæðist ekki stjórnarskrána (Harward Law Review 2001, 2544-2548).

Ef teknar yrðu upp beinar kosningar myndi það leysa þann vanda sem komið hefur upp með kjörmannakerfið að sá með flest almenn atkvæði ynni ekki kosningarnar enda er það fjöldi atkvæða sem ræður úrslitum í beinum kosningum. Í grein eftir Arrington og Brenner telja höfundar að embætti forseta Bandaríkjanna sé það stórt og mikilvægt embætti að forsetinn ætti ekki að vera valinn á neinn annan hátt en með beinum kosningum (Arrington og Brenner 1984, 238-240). Haft eftir þeim: „We want them to be moderate, effective and careful not to abuse their powers“ (Arrington og Brenner 1984, 240). Sama hvaða kosningakerfi er við lýði þá geta komið upp vandamál þegar það eru fleiri en tveir frambjóðendur og enginn þeirra fær hreinan meirihluta. Með kjörmannakerfinu er samkvæmt stjórnarskránni hlutverk þingsins að kjósa sigurvegara ef enginn nær hreinum meirihluta atkvæða. Með beinum kosningum væri hægt að leysa þetta vandamál án afskipta þingsins. Hægt væri að hafa reglu um einfaldan meirihluta og sá sem fær flest atkvæði vinnur kosningarnar. Einnig væri hægt að hafa aðra umferð ef enginn fengi hreinan meirihluta í fyrstu umferð þá yrði kosið aftur á milli tveggja efstu og þar með yrði tryggður hreinn meirihluti (Arrington og Brenner 1984, 241). Til þessa tryggja að sá frambjóðandi með flest atkvæði hafi mikinn hluta atkvæða hefur oft verið rætt um 40% regluna en þá þyrfti frambjóðandinn að fá að minnsta kosti 40% heildaratkvæða í einföldu meirihlutakosningakerfi til þess að sigra (Sindler 1982, 22-23).

### **5.2.3 Gagnrýni á beinar kosningar og kjörmannakerfið**

Með beinum kosningunum gætu áhrif minnihlutahópa minnkað þar sem að í kjörmannakerfinu hafa þeir getað haft mikil áhrif á kosningar í vissum fylkjum en í flestum fylkjum þarf einfaldan meirihluta til þess að vinna alla kjörmennina. Hafa því atkvæði minni hópa stundum ráðið úrslitum í kosningum. Með

kjörmannakerfinu eru flest fylkin talin vera annað hvort öruggt Demókratafylki eða öruggt Repúblikafylki. Það eru nokkur fylki sem skiptast á að vera Demókratafylki eða Repúblikafylki og eru þau oft kölluð „Toss up state“. Þetta eru þau fylki sem langmesta áherslan er á í kosningabaráttunni (Lanier 2012). Ef teknar yrðu upp beinar kosningar yrðu þeir bara lítil hluti af heildinni og heildaráhrif þeirra myndu líklega minnka til muna. Einnig segja gagnrýnisraddir að beinar kosningar hefðu slæm áhrif á einkenni sambandsríkisins. Beinar kosningar taka í burtu flest þau hlutverk sem fylkin hafa haft til þessa í forsetakosningunum. Það eru þó ekki allir sammála því og telur dálkahöfundurinn Neil Pierce að einkenni sambandsríkja breytist ekki sama hvernig kosningakerfi er í landinu. Einungis skipti máli hvernig stjórnskipulagið er byggt upp og hvernig alríki og fylki vinna saman að sínum sameiginlegu hlutverkum og hagsmunum (Sindler 1982, 21-22).

Vandamálið að sigurvegarinn geti unnið kosningarnar án þess að fá flest almenn atkvæði hyrfi með beinum kosningum þar sem sigurvegarinn þyrfti að fá flest atkvæði. Ein persóna, eitt atkvæði yrði líka að veruleika ef tekið yrði upp beint kosningakerfi og þá gildir atkvæði eins jafnmikið og annars hvort sem þau koma frá smábæ í Wisconsin eða New York (Arrington og Brenner 1984, 244-245). Með beinum kosningum með nokkrum frambjóðendum og meirihluta-kosningakerfi yrðu úrslitin líklega þannig að enginn væri með hreinan meirihluta og sæti forsetinn því í umboði minnihlutans.

Ef litið er til forsetakosningana á Íslandi árið 1980, þá vann Vigdís Finnbogadóttir með einungis 33,8% atkvæða. Í þeim kosningum voru fjórir frambjóðendur og sá sem var næstur fékk 32,3% atkvæða þannig í raun vann Vigdís kosningarnar með rétt um 1/3 atkvæða (Gunnar Helgi Kristinsson 2006, 70-71).

Með kjörmannakerfinu er verið að reyna gera umboð forsetans meira en það er í raun vegna þess hversu valdamikill hann er að hann þarf að starfa í sterku umboði. Frambjóðandi getur unnið afgerandi sigur í kjörmannakerfinu þótt hann vinni ekki eins afgerandi í almennum atkvæðum (270towin.com).

Þegar litið er til afstöðu almennings þá hefur í gegnum tíðina verið frekar mikill stuðningur fyrir því að leggja niður kerfið en m.a. vegna stjórnarskrárinnar hefur það reynst erfitt. Ef þarf að endurtelja atkvæðin þegar notast er við kjörmannakerfið þá er hægt að gera það í þeim fylkjum sem þarf. Ef það eru beinar kosningar þá þarf að telja í öllu landinu aftur. Með kjörmannakerfinu þar sem notast er við meirihlutakosningakerfi sem er í öllum fylkjum nema tveimur getur misvægi atkvæða verið frekar mikið. Þessu misvægi yrði útrýmt ef teknar væru upp beinar kosningar en þá gildir hvert atkvæði jafnmikið. Kosningabaráttan yrði líklegast öðruvísi ef teknar yrðu upp beinar kosningar en þá þyrftu frambjóðendur að fara um allt landið til þess að fá atkvæði en ekki væri nóg að einbeita sér að þeim fylkjum sem ekki eru talin örugg eins og er gert í dag með kjörmannakerfinu.



## 6 Lokaorð

Það hljómar ótrúlega að einn valdamesti maður í heimi skuli vera kosinn í óbeinum kosningum. Hræðsla Bandaríkjamanna við ofríki konungs eftir að þeir höfðu losað sig undan yfirráðum Breta og stofnað sitt eigið ríki leiddi til þess að reynt var að halda aftur af valdi framkvæmdavaldsins. Forsetaembættið hefur þróast úr frekar valdalitlu embætti yfir í það embætti sem það er í dag. Höfundar stjórnaðskrárinnar fóru yfir nokkra möguleika á því hvernig ætti að kjósa forseta og komust loks að þeirri niðurstöðu að ákjósanlegast væri að koma á kjörmannakerfi.

Þegar almenningur í Bandaríkjunum tekur þátt í forsetakosningum er hann í raun að kjósa kjörmenn en ekki forseta. Kosnir kjörmenn ganga svo síðar til kosninga og kjósa forsetann. Höfundur leiðir hugann að því hvort ekki væri hægt að taka út þessa kjörmenn en halda kerfinu að öðru leyti og þá myndi sigurvegari, í til dæmis Kaliforníu, fá 55 punkta í staðinn fyrir 55 kjörmenn. Ein gagnrýni á kjörmannakerfið er um það sem kallað er „faithless elector“ en það er sá sem kys gegn forsetaframbjóðanda síns flokks. Með þessari aðferð væri hægt að útiloka hann og losa kerfið við þá gagnrýni. Það er alltaf möguleiki á því að enginn nái þeim 270 kjörmönnum sem þarf til þess að sigra kosningarnar eða að það verði jafntefli. Þá kemur þingið inn og fær það hlutverk að velja forsetann en hvert fylki hefur eitt atkvæði. Eins og farið var yfir í ritgerðinni geta komið upp þeir möguleikar að forsetinn komi úr einum flokki en varaforseti úr öðrum eða jafnvel að þingforsetinn yrði sitjandi forseti fram að næstu kosningum. Langsótt gæti talist að slíkt kæmi fyrir en sá möguleiki er samt sem áður alltaf fyrir hendi.

Misvægi atkvæða getur verið mikið í kjörmannakerfinu og munurinn er mikill á milli fámennustu og fjölmennustu fylkjanna, en þau fámennustu eru með mun færri atkvæði á bak við hvern kjörmann. Með kjörmannakerfinu getur sigurinn einnig litið út fyrir að vera meira afgerandi en hann var í raun og veru og má þar líta t.d. á kosningarnar árið 1980 en þá fékk Ronald Reagan um 91% kjörmannanna þó hann hafi ekki fengið nema um 55% almennra atkvæða. Með kjörmannakerfinu er í raun verið að styrkja umboð forsetans með því að gera

sigurinn stærri. Í því valdamikla embætti sem forseti Bandaríkjanna er þá kann að vera nauðsynlegt að hann sitji í sterku umboði.

Þegar litið er til helstu gagnrýni á kjörmannakerfið má þar helst nefna að frambjóðandinn getur unnið þótt hann vinni ekki almennu atkvæðin. Þetta hefur komið fyrir fjórum sinnum. Fyrstu þrjú skiptin voru á 19. öld en það nýjasta í kosningunum árið 2000 sem flestir muna hvernig fóru. Umræðan um kerfið var hávær eftir þær kosningar og vildi stór hluti Demókrata losna við kerfið en andstaða Repúblika gegn kerfinu var í sögulegu lágmarki. Kjörmannakerfið er í stjórnarskránni og erfitt hefur verið að breyta henni. Í gegnum tíðina hafa einungis 27 breytingar verið gerðar á henni. Margar tillögur hafa verið settar fram um breytingar á kerfinu en engin þeirra hefur verið samþykkt af þinginu. Oftast er nokkuð mikill meirihluti Bandaríkjamanna sem vilja leggja niður kjörmannakerfið og nokkuð góður stuðningur fyrir því að taka upp beinar kosningar. Það hefur verið greinilegur munur á stuðningi kjósenda Repúblika og Demókrata þegar kemur að viðhorfi til kjörmannakerfisins en sá munur hefur verið að minnka með árunum. Flokkurinn sem er með þingmeirihluta getur verið með færri almenn atkvæði en sá með minnihlutann en sú umræða er aldrei eins hávær og gagnrýnin eins og að forsetinn geti verið með færri almenn atkvæði. Til þess að losna við þessa háværú gagnrýni væri hægt að koma á breytingu á kjörmannakerfinu sem væri á þá leið að sá sem næði inn 270 kjörmönnum eða fleiri þyrfti einnig að vera með flest almenn atkvæði en sá sem fengi færri almenn atkvæði geti ekki verið kjörinn forseti. Þó að þessi gagnrýni hafi verið hávær í gegnum tíðina þá á hún mjög sjaldan við og eflaust er hún háværari en hún ætti í raun að vera. En á meðan að notast er við meirihlutakosningakerfi og kjörmannakerfið þá er þessi möguleiki alltaf fyrir hendi svo lengi sem að ekki er gerð sérstök ráðstöfun til þess að útiloka hann. Hægt væri að taka upp hlutfallskosningakerfi eins og er í Nebraska og Maine og ætti það að draga mikið úr líkunum á því að frambjóðandi vinni sem hefur ekki flest almenn atkvæði. Þótt gagnrýnin sé helst á kjörmannakerfið sjálft þá er það aðallega vegna meirihlutakosningakerfisins að þetta getur komið upp. Beinar kosningar myndu útiloka sigurvegara með færri almenn atkvæði og þá yrði forseti Bandaríkjanna líka kosinn í beinum kosningum.

Ætla má að kjörmannakerfið sé komið til að vera enda er kerfið stofnun sem skotið hefur rótum í samfélaginu. Frá stofnun Bandaríkjanna hefur kjörmannakerfið verið notað til þess að velja forseta og hefur ekki orðið nein grundvallarbreyting á kerfinu síðan í byrjun 18. aldar. Umræðan um kjörmannakerfið og hvort það eigi að leggja það af eða ekki mun að öllum líkindum halda áfram. Höfundur telur að kjörmannakerfið muni halda velli um ókomna tíð þótt möguleiki sé á að einhverjar breytingar verði gerðar á því í framtíðinni. Þegar kemur að stjórnarskránni er íhaldssemin mikil og því telur höfundur ólíklegt að farið verði í slíkar grundvallarbreytingar á stjórnkerfinu.

## Heimildaskrá

270towin. á.d. sótt 2.október 2013 á [http://www.270towin.com/split\\_me\\_ne.php](http://www.270towin.com/split_me_ne.php)

270towin. e.d. sótt 2. október 2013 á <http://www.270towin.com/>

Arrington, Theodore S og Brenner, Saul. 1984. „Should the Electoral College Be Replaced by the Direct Election of the President? A Debate“. *PS Spring*. tbl17.2. Bls 237-250. JSTOR Sótt 18. október 2013 á <http://people.brandeis.edu/~wooll/electoralcollege.pdf>

Berns, Walter. 1992. *After people vote A Guide to the Electoral College*. Washington: The AEI Press

Britannica. e.d. „United States Presidential election of 2000“. Sótt 18. október 2013 á <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/1570192/United-States-presidential-election-of-2000>

Davis, Richard. 2013. „Richard Davis: How to make the Electoral College more fair“. Sótt 28. október 2013 á <http://www.deseretnews.com/article/865571175/Ways-to-make-the-Electoral-College-more-fair.html>

Deatrick, Elizabeth. 2012. "What Is the Electoral College?" *Odyssey* tbl.21.8. Bls 10-14. MasterFILE Premier, EBSCOhost Sótt 30. október 2013 á <http://web.ebscohost.com/ehost/detail?sid=d36837c9-a289-415f-adf3-38edc293f0d9%40sessionmgr113&vid=1&hid=121&bdata=JnNpdGU9ZWhvc3QtbGl2ZQ%3d%3d#db=f5h&AN=82180922>

Diamond, Martin. 1992. *After people vote A Guide to the Electoral College*. Ritstj. Walter Berns. 44-68. Washington: The AEI Press

Erikson, Robert S. 2001. "The 2000 Presidential Election in Historical Perspective." *Political Science Quarterly* 116 (1): 29-52. Sótt 18. október 2013 á <http://search.proquest.com/docview/208270903?accountid=135943>.

Factmonster. 2011. „U.S. Population by state, 1790 to 2011“. Sótt 16. Október 2013 á <http://www.factmonster.com/ipka/A0004986.html>

- Gollom. 2012. „A Romney-Biden White House? It’s Possible“ sótt 2. október 2013 á <http://www.cbc.ca/news/world/a-romney-biden-white-house-it-s-possible-1.1251740>
- Gunnar Helgi Kristinsson. 2006. *Íslenska Stjórnkerfið*. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- History. e.d. „New Deal“. sótt 12. desember 2013 á <http://www.history.com/topics/new-deal>
- Hobratsch, Jonathan. 2011. „Top 10 Most Popular 3rd Party Candidates of the Last 100 Yers“. Sótt 19. október 2013 á [http://www.huffingtonpost.com/jonathan-hobratsch/3rd-party-most-popular\\_b\\_925991.html#s317334title=10\\_Ralph\\_Nader](http://www.huffingtonpost.com/jonathan-hobratsch/3rd-party-most-popular_b_925991.html#s317334title=10_Ralph_Nader)
- Kimberling, William C. 2008a. „The Electoral College“. Sótt 17. október 2013 á [http://uselectionatlas.org/INFORMATION/INFORMATION/electcollege\\_history.php](http://uselectionatlas.org/INFORMATION/INFORMATION/electcollege_history.php)
- Kimberling, William C. 2008b. „The Pro’s and Con’s of the Electoral College System“. Sótt 14. desember 2013 á [http://uselectionatlas.org/INFORMATION/INFORMATION/electcollege\\_procon.php](http://uselectionatlas.org/INFORMATION/INFORMATION/electcollege_procon.php)
- Lanier, Candice. 2012. „Presidential Race Update- Topp Up States and Electoral College Breakdown“. Sótt 13. desember 2013. á <http://www.redstate.com/candicelanier/2012/11/04/presidential-race-update-toss-up-states-electoral-college-breakdown-3/>
- Maps of World. E.d. „U.S Presidential Election 1888“. Sótt 22. Október 2013 á <http://www.mapsofworld.com/usa/presidential-election/historical-election/1888.html>
- National Archives. e.d. „Who are the electors“ Sótt 16. október 2013 á <http://www.archives.gov/federal-register/electoral-college/electors.html#selection>
- RETHINKING THE ELECTORAL COLLEGE DEBATE: THE FRAMERS, FEDERALISM, AND ONE PERSON ONE VOTE“ 2001. Harvard Law

Review, 114,8. Business Source Premier, EBSCOhost. Sótt 15. nóvember 2013 á

<http://web.b.ebscohost.com/ehost/pdfviewer/pdfviewer?sid=a9fee38d-5b3e-4ec8-b92d-a27d73482b7c%40sessionmgr115&vid=2&hid=123>

Saad, Lydia. 2011b. „Americans Would Swap Electoral College for Popular Vote“ Sótt 29.október 2013 á

<http://www.gallup.com/poll/150245/americans-swap-electoral-college-popular-vote.aspx>

Saad, Lydia. 2013a. „Americans Call for Term Limits, End to Electoral College“ Sótt 29. október 2013 á <http://www.gallup.com/poll/159881/americans-call-term-limits-end-electoral-college.aspx>

Torbert. 2012. „What happens if the Electoral College is a 269-269 Tie?“. Sótt 16.október 2013 á <http://davidtorbert.com/2012/06/what-happens-if-the-electoral-college-is-a-269-269-tie/>

Zaino, Jeanne. 2012. *Core Conception in American Government*. Pearson:New York