STJÓRNMÁL
OG STJÓRNSÝSLA
VEFTÍMARIT

Kosningar, almannaviljinn og almannaheill

Guðmundur Heiðar Frímannsson prófessor

1. tbl. 1. árg. 2005
Erindi og greinar

Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Odda v. Sturlugötu 101 R. Sími (354) 525-4928 http://www.stjornsyslustofnun.hi.is

Erindi flutt á ráðstefnu stjórnarskrárnefndar 29.10. 2005.

Ágætu ráðstefnugestir.

Á síðastliðnu ári kom út á íslensku bókin *Samfélagssáttmálinn* eftir franska átjándu aldar heimspekinginn Jean Jacques Rousseau (1712-1778)[1]. Eins og nafnið ber með sér fjallar höfundurinn um eina af máttugri hugmyndum í sögu nýaldar um að skilja beri mannlegt félag þannig að það sé reist á sáttmála. Hann tekur efnið frumlegum og umdeildum tökum og ekki alltaf ljóst hvernig á að skilja skoðanir hans og kenningar. Ég ætla ekki að fjalla með almennum hætti um grunnatriði þessarar bókar en ég vildi nota tímann til að draga fram eina rökfærslu eða eina hugmynd um útfærslu á samfélagsákvörðunum sem er að finna í þessari bók. Ég ætla að byrja að vitna til hennar á nokkrum stöðum og leitast síðan við að skýra hvað höfundurinn er að fara og varpa ljósi á af hverju samfélagsákvarðanir geta verið og ættu að vera skynsamlegar.

Í upphafi annars hluta segir: „Fyrsta og mikilvægasta afleiðing þeirra frumatriða sem hér hafa verið lögð fram er að einungis almannaviljinn getur stjórnað kröftum ríkisins í samræmi við markmið þess, sem er almannaheill. Enda þótt sú staðreynd að hagsmunir einstaklinga geta stangast á hafi gert myndun samfélaga nauðsynlega, er það jafnframt sú staðreynd að hagsmunir þeirra geta farið saman sem gerði samfélögin möguleg.“[2]

Nokkru síðar segir: „Af því sem á undan er komið leiðir að almannaviljinn hefur alltaf rétt fyrir sér og stefnir alltaf að því að auka hag alls almennings. Það þýðir þó ekki að ákvarðanir þjóðarinnar séu alltaf réttmætar. Maður vill alltaf það sem er manni fyrir bestu, en stundum sér maður ekki hvað það er: Ekki er hægt að spilla þjóðinni en oft lætur hún blekkja sig og aðeins í þeim tilvikum virðist hún vilja það sem er illt.

[1] Jean-Jacques Rousseau, *Samfélagssáttmálinn* (Reykjavík: Hið íslenzka bókmenntafélag, 2004).
[2] Sama rit, bls. 87.

Oft er mikill munur á vilja allra og almannaviljanum. Sá síðarnefndi tekur aðeins mið af sameiginlegum hagsmunum, en sá fyrrnefndi tekur mið af einkahagsmunum og er ekki annað en samanlagður vilji allra einstaklinganna.“[3]

„Stöðugur vilji allra þegna ríkisins er almannaviljinn; hans vegna eru þeir frjálsir borgarar. Þegar lagafrumvarp er lagt fram á samkomu þjóðarinnar er ekki beinlínis spurt að því hvort menn samþykki það eða hafni því, heldur hvort það sé í samræmi við almannaviljann sem er vilji þeirra. Með því að greiða atkvæði leggur hver og einn fram skoðun sína á þessu atriði, og talning atkvæða leiðir í ljós álit almannaviljans. Verði niðurstaðan á þá leið að sú skoðun sem ég var andvígur hefur betur segir það ekki annað en það að mér hefur skjátlast, og að það sem ég hélt að væri almannaviljinn var það alls ekki.“[4]

Í þessum tilvitnunum er að finna örfáa af kunnum stöðum bókarinnar og suma sem mönnum hefur löngum fundist mótsagnakenndir. Rousseau hefur iðulega verið lagt út á versta veg hvernig hann orðar skoðanir sínar og hann talinn alræðissinni, byltingarsinni í ætt við Robespierre eða eitthvað þaðan af verra. En mér virðist að hægt sé að fá vit í þessar skoðanir hans og um leið að varpa ljósi á af hverju almennar atkvæðagreiðslur, þar með taldar þjóðaratkvæðagreiðslur, geta verið ákjósanlegar leiðir til að nálgast almannaviljann og taka skynsamlegar samfélagsákvarðanir. En hvað er Rousseau að segja okkur?[5]

Það er að minnsta kosti þrennt sem hann segir. Í fyrsta lagi að til er eitthvað sem kalla má almannaheill og er óháð skoðunum og vilja hvers og eins. Í öðru lagi þá gengur hann að því vísu að til sé eitthvað sem kalla má almannavilja sem sé annað og meira en vilji hvers einstaklings og annað en vilji allra. Um almannaviljann gildi svipaðir hlutir og vilja

[3] Sama rit, bls. 91-92.
[4] Sama rit, bls. 203.
[5] Joshua Cohen fjallar um sum þeirra atriða sem hér eru nefnd í „Reflections on Rousseau: Autonomy and Democracy“ *Philosophy and Public Affairs* 15(3) 1986, bls. 275-297.

einstaklinganna að almannaviljinn leitar þess sem er mönnum fyrir bestu, það virðist vera skilgreiningaratriði að hann hafi rétt fyrir sér og vilji þjóðarinnar fer að jafnaði saman við almannaviljann nema ef þjóðin er blekkt, þá getur hún viljað það sem illt er. Hann lýsir nokkrum einkennum almannaviljans í bókinni svo sem þeim að hann sé bæði almennur í viðfangi og gagnvart þeim hóp sem í hlut á sem greinir hann frá sérstökum vilja. Í þriðja lagi þá eru þegnarnir skeikulir í mati sínu á almannaheillinni og þar með á almannaviljanum. Í fjórða lagi þegar þegnarnir leita að almannaheillinni og greiða atkvæði í samræmi við skilning sinn á henni þá er atkvæðagreiðsla á samkomu þjóðarinnar besta aðferðin sem tiltæk er til að ganga úr skugga um almannaviljann. Svo bætir hann við að hafi vilji manns verið annar en almannaviljinn þá hafi maður haft rangt fyrir sér.

Þetta síðasta atriði þarfnast skýringar. Það sem Rousseau á við með samkomu þjóðarinnar er fundur allra borgara ríkisins, ekki fulltrúa þeirra. Við göngum venjulega að því vísu að í atkvæðagreiðslum greiði hver atkvæði í samræmi við eigin sannfæringu og skuldi engum neinar sérstakar skýringar á því hvernig hann greiðir atkvæði. Í samræmi við það hvarflar ekki að neinum að draga þá ályktun af því að hann hafi orðið undir í atkvæðagreiðslu að hann hafi haft rangt fyrir sér. En Rousseau er alls ekki þeirrar skoðunar. Til að skýra þetta er rétt að huga að greinarmuninum á vilja allra og almannaviljanum. Niðurstaða úr atkvæðagreiðslu sem menn nálgast á þeim forsendum sem ég rétt lýsti er vilji allra en ekki almannaviljinn.[6] Hugmyndin sem Rousseau vinnur með og við virðumst hafa gleymt er sú að líta á atkvæðagreiðslu eins og athugun sem leiðir í ljós sannleikann í hverju máli. Ef litið er á atkvæðagreiðslur þessum augum þá virðist tvennt fljóta af því: Í fyrra lagi verður skiljanlegt af hverju Rousseau segir að við

[6] Sjá David Miller „Deliberative Democracy and Social Choice“ í D. Estlund (ritstj.) *Democracy*, (Oxford: Blackwell, 2002), bls. 289-307. Á bls. 290-291 fjallar Miller um muninn á frjálslyndu lýðræði og ígrunduðu. Munurinn sem hann vill draga á þessu tvennu virðist í mér sá sami og hér er dreginn á milli hugmyndarinnar um almannaviljann og sumum viðteknum skoðunum um að greiða atkvæði.

höfum haft rangt fyrir okkur ef atkvæðagreiðsla leiðir í ljós almannavilja sem er andstæður upphaflegri skoðun okkar sjálfra. Í vísindum komast menn stundum að raun um og viðurkenna að þeir hafi haft rangt fyrir sér eftir að sannleikurinn í einhverju tilteknu máli hefur komið fram. Í síðara lagi vekur þessi hugmynd athygli á því að það er eðlileg krafa til allra sem taka þátt í almennum atkvæðagreiðslum að huga að því hvers almannaheill krefst. Þetta kemur í ljós um leið og við leiðum hugann að því hvernig eðlilegast er að svara spurningunni hvers vegna greiddi ég atkvæði eins og ég gerði. Öll rök í slíkum svörum hljóta að tengjast almannaheill. Það eru einfaldlega ekki boðlegar röksemdir við samfélagsákvarðanir að þær hygli réttum hópum eða einstaklingum hverjir sem þeir annars kunna að vera. Þessi rannsókn á almannaviljanum og almannaheillinni á sér yfirleitt stað nú á dögum í aðdraganda atkvæðagreiðslna, í dreifingu upplýsinga og rökræðu um ólíkar skoðanir, og það er mikilvæg staðreynd að slíkur ferill hefur áhrif á skoðanir fólks, ekki vegna þess að það er fórnarlömb áróðurs heldur vegna þess að það getur gert upp hug sinn á skynsamlegum forsendum og leitast við að láta einkahagsmuni sína ekki ráða ákvörðunum sínum og sjónarmiðum. Það er einmitt grundvallaratriði hjá Rousseau að einkahagsmunir spilla ævinlega almannaviljanum.

En við getum spurt áfram: af hverju trúir Rousseau því að atkvæðagreiðslur séu skynsamleg leið til að komast að raun um almannaviljann. Þá skýringu er að finna hjá samtímamanni Rousseaus, Condorcet markgreifa (1743-1794). Condorcet er þekktastur fyrir að uppgötva þverstæður lýðræðislegs vilja þegar hann þurfti að velja á milli þriggja kosta.[7] En sú uppgötvun var í raun hluti af rannsókn hans á atkvæðagreiðslum sem aðferð við ákvarðanir í hópum. Ein niðurstaða Condorcet hefur verið kölluð nefndasetningin eða nefndakenningin og fjallar um val á milli tveggja kosta. Það má draga nefndakenningu

[7] Sjá Gunnar Helgi Kristinsson „Ratsjá, villuljós eða neyðarhemill: Er til skynsamleg regla um almennar atkvæðagreiðslur?“ óbirtur fyrirlestur, og Þorsteinn Gylfason, *Tilraun um heiminn* (Reykjavík: Heimskringla, 1992), bls. 91-114.

Condorcet saman í þrjár setningar: 1. Það er til almannaheill og mengi kosta sem eiga meiri eða minni hlutdeild í henni. 2. Með tilliti til vals á milli hverra tveggja kosta þá eru líkurnar á því að hver og einn borgari velji þann kost sem á meiri hlutdeild í almannaheillinni á bilinu 0 til 1 eins og venja er að tákna líkindi. 3. Hópur velur á milli tveggja kosta með meirihlutaaðferð og hver einstaklingur mótar eigin skoðanir án þess að hópurinn í heild ígrundi málið.[8]

Það er ekki nokkur kostur á að ræða um þessa kenningu hér en eitt vildi ég nefna til að skýra almannavilja Rousseau. Við skulum hugsa okkur að líklegra sé að hver einstaklingur kjósi fremur þann kostinn sem meiri hlutdeild á í almannaheillinni en minni, líkurnar séu meiri en 0.5. Þetta er ekki óskynsamleg forsenda í ljósi þess að fólk almennt og yfirleitt kann fótum sínum forráð og getur valið skynsamlega á milli kosta fáist það til að einbeita sér að því. Sé þetta svo þá er eðlilegt að gera ráð fyrir því að líkurnar á því að hver og einn velji þann kost sem á meiri hlutdeild í almannaheillinni séu meiri en 0.5, við skulum segja að lágmarki 0.51, jafnvel 0.6. Condorcet setti fram tiltekna reglu til að reikna út líkindin á því að hópar veldu þann kost sem meiri hlutdeild á í almannaheill.[9] Þá lítur málið svona út: Ef líkurnar fyrir hvern og einn eru 0.51, þá eru líkurnar á því að 399 manna hópur velji þann kostinn 0.66. Ef líkurnar fyrir hvern og einn eru 0.55 þá eru líkurnar fyrir 399 mann hóp 0.98. Ef líkurnar fyrir hvern og einn eru 0.6 þá eru líkurnar á að 41 manns hópur velji betri kostinn yfir 0.9.

Hvað segir þetta talnatal okkur? Það segir okkur það að líklegra sé að hópur velji með almennri atkvæðagreiðslu betri kost af tveimur en hver og einn fyrir sig.[10] Því stærri sem

[8] Nefndakenningin er útskýrð í Bernard Grofman og Scott Feld „Rousseau´s General Will: A Condorcean Perspective“ í D. Estlund (ritstj.) *Democracy*, (Oxford: Blackwell, 2002), bls. 308-319.
[9] Sjá grein Bernard Grofman og Scott Feld, sama rit, bls. 312-313 og bls. 317 þar sem almenna reikniregla er sett fram.
[10] Þessi líking kenninga Rousseaus og Condorcet var fyrst sett fram í grein Brian Barry „The Public Interest“ sem fyrst birtist í Proceedings of The Aristotelian Society, viðbótarbindi, 1964. Hér vitnað til hennar úr bók A. Quintons (ritstj.) *Political Philosophy*, (Oxford: Oxford University Press, 1967), bls. 112-126, sérstaklega bls. 119-124.

hópurinn er því líklegra er að hann velji betri kostinn að gefnum þeim skilyrðum sem áður voru nefnd. Sé hópurinn nægilega stór virðist hann vera næstum óbrigðull. Þarna er almannaviljinn lifandi kominn eins og Rousseau skildi hann. En aðalatriðið er að hópur sem velur með meirihlutareglu er mun líklegri en einstaklingarnir til að velja skynsamlega á milli tveggja kosta. Þegar við hugsum um þjóðaratkvæðagreiðslur er sjálfsagt að velta þessum rökum fyrir sér.