

Nd.

406. Nefndarálit

[144. mál]

um frv. til stjórnarskipunarlaga um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands 17. júní 1944.

Frá meiri hl. stjórnarskrárnefndar.

Frumvarp það til stjórnarskipunarlaga um breytingu á stjórnarskránni, sem stjórnarskrárnefnd hefur haft til athugunar, fjallar um nýja kjördæmaskipun.

Fá eða engin landsmál hafa lengur verið til ihugunar og verið betur athuguð en kjördæmamálið. Á þessu þingi hefur það auk ýtarlegrar meðferðar í öllum flokkum þingsins verið viðræðuefni þeirra í milli, fyrst innbyrðis hjá stuðningsflokkum fyrrverandi ríkisstjórnar og síðan allt þangað til frumvarpið var flutt hinn 10. apríl af forvígismönnum Sjálfstæðisflokks, Alþýðuflokks og Alþýðubandalags.

Áður en málið nú var tekið upp, höfðu langvinnar og rækilegar tilraunir verið gerðar til að leysa það. Heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar, sem ráðgerð var eftir stofnun lýðveldisins 1944, stöðvaðist fyrst og fremst vegna ósamkomulags um þetta mál. Eftir að fulltrúar sjálfstæðismanna höfðu í nóvember 1952 lagt fram í stjórnarskrárnefndinni, sem þá starfaði, tillögur sínar um breytingar á stjórnarskránni og þar á meðal tjáð sig fúsa til samninga um nýja kjördæmaskipun, hvort heldur á grundvelli einmenningskjördæma um land allt eða hlutfallskosninga í nokkrum stórum kjördæmum, varð um það samkomulag í nefndinni eftir samráð við ríkisstjórn Steingríms Steinþórssonar, að áframhaldandi starf nefndarinnar þýddi ekki, á meðan ekkert samkomulag fengist um þetta grundvallaratriði. Í framhaldi þess bar Karl Kristjánsson fram tillögu um að taka málið úr höndum nefndarinnar á þann veg, að hún léti sér nægja að gera tillögu um að kjósa sérstakt stjórnlagabætur eftir núgildandi kosningareglum með þeim frávikum einum, að stjórnmalaflokkar mættu hvergi nærri kosningunum koma. Jafnframt því sem nefndarmenn viðurkenndu, að þeir gætu ekki, eins og á stóð, náð samkomulagi, ákváðu þeir, að nefndin skyldi koma saman til fundar, jafnskjótt og einhver einn nefndarmaður óskaði. Sú ósk hefur ekki borizt til þessa dags. Samkomulagið um, að nefndin skyldi hætta störfum, var staðfest af Steingrími Steinþórssyni, þáverandi forsætisráðherra, með því að hann tilnefndi engan mann í stað Ólafs prófessors Jóhannessonar, sem sagði sig úr nefndinni um áramótin 1952 og 1953. Þetta var síðan enn viðurkennt við stjórnarmyndun Hermanns Jónassonar í júlí 1956, þegar stuðningsflokkar hennar ákváðu, að þeir skyldu reyna að leysa málið með samningum sín á milli.

Kjördæmamálið er því þaulrætt í stjórnmalaflokkunum og á milli þeirra. Fulltrúar allra núverandi þingflokka hafa árum saman reynt að ná samkomulagi sín á milli, og síðan ýmist milli tveggja eða þriggja þeirra innbyrðis, en aldrei tekizt fyrr en nú. Það er fyrst eftir að Sjálfstæðisflokkur, Alþýðuflokkur og Alþýðubandalag hófu samninga sín á milli án þátttöku Framsóknarflokksins, sem samkomulag fékkst.

Ágreiningsatriðin milli þeirra þriggja og Framsóknarflokksins eru þó nú orðin mun færri en fyrir skemmstu var. Nú orðið er ekki lengur deilt um fjölda þingmanna, nauðsyn uppbótarsæta né fjölda þingmanna í fjórðungi hverjum. Breytingartillögur þær, sem fulltrúar Framsóknarflokksins í nefndinni lögðu þar fram, sýna, að nú er Framsóknarflokkurinn — að vísu gagnstætt því, sem flokksþing hans samþykkti fyrir skemmstu — sammála hinum flokkunum í öllum þessum atriðum, að undanteknu því einu, að hann vill hafa einum þingmanni fleira í Austfirðingafjórðungi og lækka fjölda uppbótarpingmanna sem því svarar. Hið eina ágreiningsatriði, sem eftir stendur að þessu frátöldu, er því, með hverjum hætti þingmenn, aðrir en uppbótarmenn, skuli kosnir.

Mjög er deilt um, hvort heppilegra sé að hafa einmenningskjördæmi eða hlutfallskosningar í allstórum kjördæmum. Hvor háttur hefur til sín ágætis nokkuð.

Í engilsaxneskum löndum hafa yfirleitt verið hafðar meirihlutakosningar í einmenningskjördæmum. En þar þykir þá sjálfsagt að skipta stórborgum niður í einmenningskjördæmi ekki síður en sveitahéruðum. Sú aðferð er ekki eingöngu höfð við kosningar til þinga, heldur og til bæjarstjórna.

Í öðrum löndum, sem ekki hafa síður reynzt lýðræði trygg en hin engilsaxnesku, eru aftur á móti hlutfallskosningar með ýmislegum hætti. Engin lönd þykja fremri í lýðræði né betra fordæmi um góða stjórnarhætti en skandinavisku löndin Þrjú, Danmörk, Noregur og Svíþjóð. Þar um slóðir mundu það þykja ódæmi, ef nokkur héldi því fram, að hlutfallskosningar, sem þar hafa lengi verið tíðkaðar, væru lýðræðinu hættulegar. Þvert á móti telja flestir þar, að þær séu þess styrkasta stoð.

Rétt er, að lýðræði hefur átt í vök að verjast í sumum löndum, þar sem hlutfallskosningar hafa verið, en svo er ekki síður sums staðar þar, sem kosið hefur verið í einmenningskjördæmum. Allt aðrar og veigameiri ástæður en kosningafyrirkomulagið urðu t. d. til þess, að Þýskaland varð á sínum tíma nazismanum að bráð, enda hafa Vestur-Þjóðverjar ekki horfið frá hlutfallskosningum. Hlutfallskosningar urðu og ekki Frakklandi að falli 1940, því að þá var kosið þar í einmenningskjördæmum. Enn er ósýnt, hvernig til tekst um hina nýju kosningalöggjöf, er de Gaulle hefur nú komið á. Víst er, að valdataka hans var ekki með lýðræðislegum hætti. Þess er einnig að minnast, að Frakkar hafa nú eins og fyrr, þegar þeir hafa haft einmenningskjördæmi, þá aðferð, að einfaldur meiri hluti dugir ekki, heldur verður að kjósa upp aftur í kjördæmi, ef enginn hefur fengið algeran meiri hluta. Leiðir sú aðferð til allt annarrar niðurstöðu en sú, sem hér hefur ætíð tíðkazt, að láta einfaldan meiri hluta ráða úrslitum.

Meirihlutakosningar hafa yfirleitt reynzt betur með hinum stærri þjóðum og hlutfallskosningar með hinum minni. Þegar kjördæmin verða mjög mörg, eru meiri líkur til þess, að ekki skapist ranglæti, sem stafar af því, að flokkur, sem hefur lítinn meiri hluta í kjördæmi, nái þeim e. t. v. öllum eða flestum. Eftir því sem kjördæmin eru fleiri, aukast líkurnar fyrir, að þetta jafnist nokkurn veginn á milli flokka. Játa þó allir, að mismunurinn milli kjósendafylgis og þingmannafjölda hefur stundum bæði í Bretlandi og Bandaríkjunum farið úr hófi.

Þá er ekki síður hins að gæta, að eftir því sem kjördæmin verða stærri, hverfa þeir ókostir, sem löngum hafa þótt fylgja einmenningskjördæmum, að áhrifa þeirra, sem ráða yfir atvinnu og fjármagni, gæti um of. Einmenningskjördæmi í Bretlandi og Bandaríkjunum eru yfirleitt svo fjölmenn, að allir íslenzkir kjósendur væru þar í einu eða tveim kjördæmum.

En hvorn kostinn sem menn hafa valið, einmenningskjördæmi eða hlutfallskosningar, þá er það utan Íslands regla að hafa sömu kosningaaðferðina hvarvetna sem er í landinu til þjóðþingsins, enda er augljóst, að annað skapar hróplegt misrétti milli borgaranna.

Hér á landi hefur þróunin aftur á móti orðið sú, að auk uppbótarsætanna, sem ekki er lengur ágreiningur um, er kosið til Alþingis með þrennum ólíkum hætti. 21 þingmaður er kosinn í einmenningskjördæmum, 12 í tvímenningskjördæmum með hlutfallskosningum og 8 í Reykjavík með hlutfallskosningum.

Með þessu er mönnum mjög mismunað eftir því, hvar þeir búa í landinu. Meiri hlutinn hefur mun minni rétt, þar sem hlutfallskosningar eru. Að sama skapi hefur minni hlutinn þar meiri rétt, og er þó mjög misjafnlega að mönnum búið eftir því, hvort þingmenn eru einungis tveir eða átta. Í upphafi var því mjög haldið fram, að hlutfallskosningar gætu ekki notið sín í tvímenningskjördæmum. Rétt er, að æskilegra er, að fleiri séu kosnir samtímis en tveir, ef hlutfallskosningum er beitt. Því eftirtektafverðara er, að fáir eða engir af kjósendum í tvímenningskjördæmunum mundu nú vilja hverfa til þess, sem áður var, enda leggja framsóknarmenn, sem hingað til — nú síðast á flokksþingi sínu í marz — hafa verið andvígir hlutfallskosningum í tvímenningskjördæmum, nú til, að þeim skuli haldið.

Af því misrétti einstaklinganna, sem hér er lýst, leiðir misrétti milli flokka eftir því, hvar þeir hafa fylgi í landinu, — misrétti, sem hefur hér á landi gersamlega skekkt þá mynd þjóðarviljans, sem á að birtast á Alþingi. Þegar fundin skal lausn kjördæmamálsins, er þess vegna frumskilyrði, að sömu meginreglur um kosningar gildi um allt land.

Hugmyndin um skiptingu Reykjavíkur í nokkur stór einmenningskjördæmi, sem mundu hafa orðið mannfleiri hvert um sig en nokkurt annað kjördæmi á landinu, hefur ekki fengið neinn hljómgrunn. Framsóknarflokkurinn, sem þó segist vera fylgjandi einmenningskjördæmum, hefur verið alveg óviðmælandi um að hafa þau í Reykjavík. Að sjálfsögðu hafa þeir, sem fremur kjósa hlutfallskosningar hvarvetna, einnig verið andvígir skiptingu Reykjavíkur í einmenningskjördæmi. En með því er hugmyndin um lausn kjördæmamálsins á grundvelli einmenningskjördæma úr sögunni, vegna þess að það er ærið nóg fyrir íbúa hinna fjölmennustu byggðarlaga að una því að njóta ekki fulls staðarlegs réttlætis, þó að því sé ekki bætt ofan á, að meiri hluti kjósenda eigi einn að ráða annars staðar, en ekki þar.

Fyrir þeirri sundurleitu skipun, sem nú gildir, tjáir ekki að færa þau rök, að hún sé fornhelg. Hún er vaxin upp af því sæði, sem erlendir einvaldskonungar sáðu á mestu niðurlægingartímum Íslands. Hinum beztu mönnum hefur ætíð verið ljóst, að á kjördæmaskipuninni og kosningaaðferðinni voru stórfelldir gallar, þó að ekki næðist samkomulag um breytingar. Breytingarnar, sem á hafa orðið, og þær eru margar, hafa ætíð verið hugsaðar sem bót á gamla flík, og þess vegna er komið svo sem komið er, að byggt er á gerólikum meginreglum.

Sumir tala svo sem sýslurnar, hin gömlu skatthéruð konunganna, skipti Íslendingum í ámóta fjarskyldar þjóðir og aðilar samtaka Sameinuðu þjóðanna eru. Vitnað er til þess, að þar á þingi hafi allar þjóðir jafnan atkvæðisrétt, stórar og smáar. Í raun og veru eru úrslitaráðin í þeim samtökum hjá öryggisráðinu, þar sem stórveldin ráða öllu, meira að segja svo, að hvert þeirra um sig getur stöðvað öll mál með einfaldri synjun. Eftir sömu hugsun ætti t. d. Reykjavík að fá þá aðstöðu að geta synjað öllum meiri háttar málum um framgang, þó að fulltrúar hennar væru einir á móti, en allir aðrir væru með. Auðvitað kemur engum slíkt til hugar hér á landi. En þegar vitnað er til fordæma eða hliðstæðna, tjáir ekki að taka það eitt, sem hverjum um sig hentar, heldur verður að skoða heildarmyndina. Allsherjarþing Sameinuðu þjóðanna stefnir að því að vera málfundur allra þjóða heims, svo ólíkar sem þær eru að stærð, menningu og skoðunum. Er vart að finna ólíkari stofnanir en þá samkomu og Alþingi Íslendinga, löggjafarþing einnar hinnar minnstu þjóðar, sem er innbyrðis skyldust og samtengdust, þrátt fyrir allt, sem á milli ber.

Kjördæmaskipunin er nú og gerklofin frá sýsluskipuninni, eins og hún var og er. Dæmi þess þarf ekki að telja, þau sér hver maður í hendi. Enn augljósara er þó, að ómögulegt er að skipta landinu, jafnvel utan Reykjavíkur, í einmenningskjördæmi, án þess að þarna verði enn meiri aðskilnaður en orðinn er. Tillögur framsóknarmanna nú um að halda tvímenningskjördæmunum — þvert ofan í flokkssamþykktina í marz — sanna og, að þegar til átti að taka, hafa þeir ekki treyst sér til að gera neina frambærilega tillögu um þetta.

Ekki þarf að eyða orðum að þeirri fjarstæðu, að kjördæmi séu lögð niður með því að sameina þau og gera þau þannig sterkari. Sameinaðir stöndum við, sundraðir föllum við, á ekki síður við í þessu sambandi en öðru. Eyðing fjarlægða og breyttir þjóðfélagshættir hafa haft í för með sér, að byggðarlögin sjálf hafa án atbeina almannavaldsins meira og meira verið að leita samvinnu sín á milli. Nægir þar að nefna fjórðungasamtök, búnaðarsamtök, sameiginlega ráðningu manna til að annast tiltekin störf o. s. frv. Eftir því sem sveitirnar verða fámennari, verður íbúum þeirra sjálfum lífsskilyrði að einangrast ekki, heldur hafa aukna samvinnu sín á milli og við fólkið í þéttbýlinu. Með hinni nýju kjördæmaskipun eru sköpuð meiri líkindi á samvinnu og samhygð allra landsins barna. Með auk-

inni tölu þingmanna í hverju kjördæmi er tryggt svo sem við verður komið, að kjósandi eigi ætíð beinan aðgang á þingi að einhverjum skoðanabróður sínum, manni, sem hann fulltreystir. Með þeirri skipan, sem lögð er til í frumvarpinu, er tekinn upp þráðurinn, sem slitnaði, er þjóðveldi Íslendinga leið undir lok. Kjördæmin nú svara að ýmsu til hinna fornu þinga og fjórðunga á okkar fyrri frelsisdögum. Þá þurfti enginn að una því að vera í þingi með goða vegna þess eins, að þeir væru í sömu þinghá, heldur gat hann kosið hvern sem var í hinum sama fjórðungi. Þessi háttur reyndist þá ein bezta trygging fyrir frjálsræði búandmanna, á sama veg og stækkun kjördæmanna nú og fleiri þingmenn í hverju þeirra verða aukin trygging fyrir frelsi kjósendanna.

Frelsi kjósenda til að ráða vali frambjóðenda og una ekki skipun flokksstjórna verður bersýnilega því meira sem kjósa skal fleiri þingmenn í hverju kjördæmi. Þá er bæði um marga að velja á hverjum lista og möguleikar hinna óánægðu til að koma að sínum frambjóðendum meiri en ef aðeins skal kjósa einn. Viðurkenning þessa kemur fram í talinu um, að hætta skapist á smáflokkum. Öruggasta ráðið gegn þeim er, að fram séu boðnir þeir, sem flestra fylgi hafa innan hvers flokks.

Hvernig sem þetta mál er skoðað, verður ljóst, að öll rök hníga með því önnur en þau, ef menn vilja halda við þeirri skipan að veita einum flokki forréttindi á kostnað allra annarra flokka og þar með yfirgnæfandi meiri hluta þjóðarinnar.

Í þessu frumvarpi er ekki gert á hlut neins frá því, sem nú er. Engum er veittur réttur, sem hann ekki á fulla kröfu til. Hinu má miklu fremur halda fram, að fólkið í þéttbýlinu sitji enn við of skarðan hlut. En það vill una því og réttir fram bróðurhönd sína til fámennisins til einlægrar samvinnu um heill allra byggða Íslands í þeirri von, að þeir verði, þegar á reynir, fáir, sem ekki láti sér nægja að mega kjósa hlutfallslega fleiri þingmenn en aðrir, heldur heimti og, að þeir séu kosnir hver með sinni aðferðinni, svo að af hljótist magnað ranglæti.

Meiri hluti stjórnarskrárnefndar telur, að í frv. felist svo brýn réttarbót, að ekki megi dragast að samþykkja hana. Hann leggur þess vegna til, að frv. verði samþykkt, og getur ekki fallizt á till. að rökstuddri dagskrá um frestun málsins, sem fulltrúar Framsóknarflokksins lögðu fram í nefndinni. Úr því sem komið er, virðist og betur í samræmi við lýðræðislega stjórnarhætti, að önnur atriði stjórnarskrárinnar verði ekki tekin til endurskoðunar fyrr en réttlátari skipun Alþingis hefur verið tryggð en sú, sem nú er. Breytingartillögur þær við frv., sem fulltrúar Framsóknarflokksins báru fram í nefndinni, miða að því að auka enn misrétti milli flokka um þingmannafjölda og koma í veg fyrir, að upp séu teknar sams konar reglur um kjör þingmanna hvarvetna á landinu. Meiri hlutinn getur þess vegna ekki mælt með samþykkt þeirra.

Meiri hlutinn leggur með skírskotun til framanritaðs til, að frv. sé samþykkt. óbreytt.

Alþingi, 19. apríl 1959.

Bjarni Benediktsson,
form., frsm.

Einar Olgeirsson,
fundaskr.

Jón Sigurðsson.

Benedikt Gröndal.

Jóhann Hafstein.