

Nd.

430. Nefndarálit

[144. mál]

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

Frá minni hl. stjórnarskrárnefndar.

Minni hluti stjórnarskrárnefndar hélt því fram í nefndinni, að misráðið væri að breyta á þessu þingi 31. gr. stjórnarskrárinnar, sem fjallar um kjördæmaskipun, án þess að jafnframt væri lokið endurskoðun stjórnarskrárinnar í heild. Færði minni hlutinn rök að því, að eðlilegast væri að gera nú gangskör að því á þessu ári að ljúka endurskoðunarstarfinu, svo að hægt væri að afgreiða nýja lýðveldisstjórnarskrá á Alþingi á öndverðu ári 1960 eða — sem minni hl. telur æskilegt — fela þá afgreiðslu sérstöku stjórnlagabingi, sem kosið yrði til að fjalla um stjórnarskrána eina.

Stjórnarskrárbreyting sú, sem gerð var við stofnun lýðveldisins 1944, var bráðabirgðaráráðstöfun. Þá voru þær breytingar einar gerðar á stjórnarskrá konungsríkisins Íslands, sem voru beinlínis óhjákvæmilegar þá þegar vegna slita sambandsins við Danmörku. Alveg samtímis var ákveðið að endurskoða stjórnarskrána í heild — semja lýðveldisstjórnarskrá — og voru til þess settar tvær nefndir, skipaðar 20 mönnum samtals. Fyrsta ríkisstjórnin, sem mynduð var á Alþingi eftir stofnun lýðveldisins, lýsti yfir því 21. okt. 1944 sem stefnu sinni, að endurskoðuninni yrði lokið „eigi síðar en síðara hluta næsta vetrar“. Af því varð þó ekki. Árið 1947 var skipuð ný sjö manna nefnd til þess að framkvæma endurskoðunina eða ljúka henni. Sú nefnd hefur ekki beðizt lausnar og ekki heldur verið leyst frá störfum né önnur sett í stað hennar. Ekki er heldur bókað um það í gerðarbókum hennar, að hún telji hlutverki sínu lokið. Tillögur komu fram í nefndinni og voru bókaðar, en hafa þar enga afgreiðslu hlotið. Má líta svo á, að þessi nefnd haldi enn umboði sínu og að henni beri að ljúka störfum, sérstaklega ef Alþingi lætur í ljós vilja sinn í þá átt.

Því hefur verið haldið fram, að ágreiningur eða áhugaleysi á Alþingi um lausn kjördæmamálsins (31. gr.) hafi tafið endurskoðunarstarfið. En snemma á þessum vetri var svo komið, að allir þingflokkar höfðu áhuga fyrir lausn kjördæmamálsins. Þá var sú stund upp runnin, að ekkert virtist lengur því til fyrirstöðu, að stjórnarskrárnefndin gæti tekið til óspilltra mála og bundið enda á starf sitt. Það ástand er óbreytt. Allir nefndarmenn væru nú án efa reiðubúnir til að vinna að lausn kjördæmamálsins í nefndinni og þá væntanlega stjórnarskrármálsins í heild, ef hún væri kölluð saman til fundar. Mikil undirbúningsvinna hlýtur að hafa verið leyst af hendi. Ekkert ætti að vera því til fyrirstöðu, að nefndin geti lokið störfum í lok ársins 1959 eða jafnvel eitthvað fyrr.

Ef breytingar á 31. gr., um kjördæmaskipunina, verða samþykktar sérstaklega á þessu þingi, og færi svo, sem raunar er óvíst, að þær yrðu einnig samþykktar á

þingi í sumar og alþingiskosningar af þeirri ástæðu látnar fara fram tvisvar sinnum á þessu ári, er hætt við, að enn yrði löng bið á hinni marglofuðu endurskoðun stjórnarskrárinnar í heild, þar sem aftur á móti nú er auðsætt, að hana mætti tryggja, ef breytingum væri frestað til næsta þings.

Á fundi í stjórnarskrárnefnd var hreyft því nýstárlega sjónarmiði, að rétt væri að slá heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar á frest enn á ný, þangað til breytt hefði verið kjördæmaskipuninni og þar með skipun Alþingis frá því, sem nú er. Ekki var því hreyft af neinum, þegar endurskoðun var ákveðin á Alþingi 1944 og síðan hvað eftir annað af ríkisstjórnnum. Þá var alltaf gengið út frá því, enda sjálfsagt, að Alþingi, eins og það er skipað, láti endurskoðunina fara fram og kveði á um hina nýju lýðveldisstjórnarskrá. Minni hlutinn telur því, að hér sé um undanbrögð að ræða, sem þjóðin geti ekki sætt sig við, enda ekki líkur til, að sú kjördæmaskipun, sem frv. gerir ráð fyrir, geti breytt svo flokkaskipun á Alþingi, að það geti haft áhrif, sem verulegu máli skipti, á meginefni stjórnarskrárinnar.

Minni hlutinn vill leggja áherzlu á það, að þjóðin hefur nú beðið eftir hinni nýju lýðveldisstjórnarskrá sinni í meira en 12 ár. Viðs vegar um land hefur verið mikill áhugi fyrir þessu máli og óánægja með dráttinn. Hreyft hefur verið nýmælum af ýmsu tagi á Alþingi og í ríkisstjórn, í stjórnarskrárnefndum, á fjórðungsþingum og í stjórnarskrárfélögum, sem og af mörgum einstaklingum, sem ritað hafa og rætt um málið. Slíkum nýmælum ber að sinna og taka afstöðu til þeirra við endurskoðun þá, sem heitið var fyrir löngu.

Það er ekki viðunandi, að eitt atriði, þótt áhrifaríkt megi teljast, sé tekið út úr endurskoðuninni og því ráðið til lykta með leynisamningum milli forustumanna þriggja þingflokka, eingöngu með tilliti til flokkssjónarmiða og í þeim tilgangi einum að stækka eða minnka þingflokka. Menn, en ekki flokkar, eiga þetta land og byggja það, og með tilliti til landsins og þeirra, sem byggja það nú og í framtíðinni, á að setja lýðveldinu stjórnarskrá og ákveða skipan þjóðþingsins.

Þeirrar skoðunar verður víða vart, að heppilegast sé, að Alþingi feli sérstaklega kjörnu stjórnlagabingi að afgreiða stjórnarskrána, enda tæki hún þá gildi, þegar hún hefði hlotið samþykki við þjóðaratkvæðagreiðslu. Fyrir þeirri skoðun eru m. a. færð þau rök, að ef sérstaklega væri kosið til þings, sem ekki hefði öðrum málum að sinna en stjórnarskránni, mundu kjósendur taka afstöðu í þeirri kosningu með tilliti til stjórnarskipunarinnar einnar, — og sé það mjög frábrugðið því, sem á sér stað í alþingiskosningum, því að þá verði menn að taka afstöðu til margra mála í senn við kjör þingmanna, og vilji þá svo fara, að dægurmálin eigi meira rúm í hugum manna en stjórnarskipun ríkisins, sem þó er undirstaða allrar annarrar löggjafar og felur í sér m. a. hin almennu ákvæði um mannréttindi Íslendinga. En minni hlutinn er þess fýsandi, að stjórnarskrárnefndin athugi sérstaklega þær tillögur, sem fram hafa komið um þá aðferð við setningu stjórnarskrárinnar. Ef hún legði til, að sú aðferð yrði viðhöfð, — og Alþingi yrði sömu skoðunar, — mundi stjórnlagabingið að sjálfsgöðu fá í hendur þær tillögur að öðru leyti, sem nefndin kynni að vilja gera, — og gögn, sem í hennar vörzlu eru eða verða.

Um frv. það, sem fyrir liggur um breytingu á 31. gr. stjórnarskrárinnar (kjördæmaskipuninni), er það skoðun minni hlutans, að misráðið sé og varhugavert fyrir þjóðina að gera þær breytingar, sem það hefur í för með sér, ef að lögum verður í meginatriðum eins og það var lagt fram á Alþingi.

Með frv. er lagt til, að landinu öllu verði skipt í 8 stór kjördæmi, eitt 12 manna, tvö 6 manna og fimm 5 manna kjördæmi. Allir kjördæmakjörnir þingmenn, 49 talsins, verði kosnir hlutfallskosningu. Að lokinni kosningu í kjördæmum verði úthlutað 11 uppbótarsætum til þingflokka, en ekki „allt að 11“, eins og nú er ákveðið. Samkvæmt þessu verður tala þingmanna 60 í stað allt að 52 nú, og er ekki gert ráð fyrir, að sú tala geti lækkað. Hún yrði hin sama, þó að t. d. úrslit kosninga yrðu þau, að allir flokkar hefðu sömu atkvæðatölu á bak við kjörinn þingmann að meðaltali. Er með þessu stigið spor í þá átt að gera landið að einu

kjördæmi. Kom það og glögg fram hjá þingmönnum, sem mæltu með frv. við 1. umr. þess, sem var útvarpsúmræða, að þeir telja þetta frumvarp „áfanga“ á leið að takmarki, sem náð verði síðar. — Allir frambjóðendur á listum skulu vera löglega kjörnir varamenn.

Með frv., ef að lögum verður, eru 27 núverandi kjördæmi landsins lögð niður og þar með af þeim tekinn hinn sögulegi og hefðbundni réttur þeirra til að eiga sérstaka fulltrúa á Alþingi, sem þau sjálf kjósa.

Þetta fyrirkomulag er — eins og það var orðað á Alþingi fyrir 17 árum — „rótfast frá byrjun stjórnskipunar þessa lands“. Þegar Alþingi var endurreist árið 1843, var landinu skipt í 20 einmenningskjördæmi, þ. e. 19 sýslukjördæmi og Reykjavík. Ekkert þessara kjördæma hefur misst rétt sinn til þingmanns. En sex af sýslunum eru nú tvímenningkjördæmi, og þrem sýslum hefur verið skipt í tvö einmenningskjördæmi hverri, bætt við fimm kaupstaðakjördæmum, en Reykjavíkurbíngmönnum fjölgað úr einum í átta. Grundvöllur kjördæmaskipunarinnar frá öndverðri 19. öld er því óbreyttur enn þá, sýslurnar og stærsti kaupstaðurinn. En aðrir kaupstaðir, þéttbýlislandnám síðari tíma, hafa fengið kjördæmaréttindi smátt og smátt, hinir fyrstu 1903, hinn síðasti 1942, og höfuðstaðurinn nokkra fjölgun með tilliti til hins mikla fólksfjölda, sem þar hefur tekið sér hólfestu á síðari tímum.

Raddir hafa heyrzt um það, þótt fáar séu, að kjördæmaskipunin hafi við endurreisn Alþingis verið ákveðin af danskri stjórn og því ekki mikið upp úr henni að leggja. Athugasemdir af þessu tagi eru á misskilningi byggðar. Þessi kjördæmaskipun var svo sjálfsögð, að varla var um annað að ræða, enda engar líkur fyrir því, að Íslendingar hafi verið henni mótfallnir. Grundvöllur kjördæmaskipunarinnar hefur staðið óbreyttur, síðan Alþingi var endurreist. Kjördæmaskipunin er byggð á hinna fornu þinga- og goðorðaskipun þjóðveldistímans og íslenskum staðháttum. Sum kjördæmanna svara til hinna fornu þinga, sum til eins eða tveggja goðorða, en bæði goðorðin og þingin voru ríki í ríkinu. Eftir þjóðveldistímann tóku sýslurnar við af hinum fyrri félagsheildum. Sýslu- og kaupstaðakjördæmi nútímans hafa í líkingu við hina fornu ríkisluta takmarkað sjálfstæði. Þau hafa sín landsréttindi. Eitt meginatriði þeirra landsréttinda — eða takmarkaðs sjálfstæðis — er rétturinn til að eiga sérstaka fulltrúa á Alþingi Íslendinga — og kjósa þessa fulltrúa sjálf án íhlutunar annarra landshluta.

Þetta fyrirkomulag hefur orðið til við sögulega þróun „neðan frá“, en er ekki sniðið eftir forskrift með valdboði „ofan frá“, eins og nú stendur til. Það er „rótfast“, hluti af hinum íslenska þjóðlífsmeið, sem hefur staðið af sér eld og ísa og borið þau blöð, sem við köllum íslenska menningu.

Þetta fyrirkomulag hefur reynzt skynsamlegt og hollt byggðarlögum landsins og þjóðinni í heild. Bent er á, að samt hafi verið fólksstraumur þaðan til höfuðborgarinnar og að víða hafi byggð ból lagzt í eyði. Þetta er rétt, en skortir rakagildi, því að samanburðinn vantar við það, sem hefði getað átt sér stað. En það er hægt að gera sér í hugarlund, hvernig farið hefði víða, ef byggðarlögin hefðu ekki endurheimt sín fornu landsréttindi, um leið og Alþingi endurheimti sín réttindi. Þetta hefur mönnum lengi verið ljóst. Þess vegna hafa menn af öllum flokkum í kjördæmunum óttast það og kviðið fyrir, að koma kynni að því, að tekin yrðu upp fá stór kjördæmi eða landið gert að einu kjördæmi. Þess vegna hefur líka stærsti stjórn-málaflokkur þingsins vegna aðhalds úr kjördæmunum til skamms tíma lagt sig allan fram til að koma í veg fyrir, að því yrði trúað, að hann hefði í hyggju að leggja kjördæmin niður. Hefur við 1. umræðu þessa máls verið vitnað í ræður frá fyrri þingum þessu til sönnunar.

Þessi flokkur hefur nú slegið striki yfir fyrirheit sitt um andstöðu við stóru kjördæmin. Má telja, að einskis sé þá lengur örvænt úr þeirri átt, — á sinum tíma sé einnig hægt að gleyma því, að ástæða sé til að koma í veg fyrir, að landið verði gert að einu kjördæmi. Slíks er hollt að minnast við afgreiðslu þessa máls á Alþingi og annars staðar.

Ekki verður hjá því komizt að athuga nokkuð þau rök, sem færð eru fyrir afnámi núverandi kjördæma.

Í fyrsta lagi eru borin fram rök fyrir því, að breytingin sé nauðsynleg frá sjónarmiði þjóðarinnar í heild. Má það teljast skiljanlegt, að reynt sé að bera fram rök af því tagi.

Því er haldið fram, að fjölmennustu byggðarlögin, og þá einkum Reykjavík og önnur byggðarlög við Faxaflóa, eigi of fáa fulltrúa á Alþingi, miðað við fólksfjölda, og að þessi fulltrúafæð þeirra verði sérstaklega áberandi, þegar þess sé gætt, að tiltölulega mjög fámenn byggðarlög eigi þar fulltrúa. Varðandi síðara atriðið, fámennu kjördæmin, skal hér vísað til þess, sem sagt hefur verið hér að framan um hinn sögulega og hefðbundna rétt, takmarkað sjálfstæði eða landsréttindi innan ríkisheildarinnar. Um fyrra atriðið, fulltrúafæð hinna fjölmennustu byggðarlaga, er í fyrsta lagi það að segja, að það hefur til þessa verið viðurkennt af mörgum, og er jafnvel nú hálf í hvoru af flutningsmönnum frv., að ekki sé eðlilegt, að t. d. Reykjavík hafi fulltrúatölu algerlega í hlutfalli við fólksfjölda. En það er hægt að fjölga fulltrúum þéttbýlisins án þess að leggja niður núverandi kjördæmi. Það er hægt t. d. með því að taka upp ný kjördæmi, svipað því, sem fyrr hefur verið gert, og það er hægt að fjölga nokkuð þingmönnum í fjölmennustu kaupstöðunum. Þetta er ekki bylting. Þetta er söguleg þróun á þeim kjördæmaskipunargrundvelli, sem verið hefur. Breyting af þessu tagi væri mörgum að skapi, og með henni væri ekki verið að knýja fram réttarrán í fullri andstöðu við fjölda manna í landinu, sem nú telja ómaklega að sér vegið. Þessa leið vill minni hl. stjórnarskrárnefndar fara, ef málinu fæst ekki frestað. — Og til þess að reyna að vernda hinn forna íslenska þingræðisgrundvöll vill hann til samkomulags fallast á, að uppbótum sé haldið, þó þannig, að tala þingmanna fari ekki yfir 60. Þá tölu getur hann sætt sig við til samkomulags, enda þótt hann telji varhugavert að fjölga þingmönnum til mikilla muna.

Nefnt hefur verið dæmi, sem á að sýna, að núverandi kjördæmaskipun sé óhafandi fyrir verkamenn og aðra launþega í landinu. Er þar fullyrt, að þótt allir verkamenn og aðrir, sem laun taka, stæðu saman í einum flokki við kosningar, gæti nú svo farið, að þeir fengju ekki nema svo sem $\frac{1}{3}$ þingmanna, þótt launtakar væru $\frac{2}{3}$ þjóðarinnar.

Þegar betur er að gáð, kemur í ljós, að þessi fullyrðing fær engan veginn staðizt. Henni er slegið fram án athugunar. Samtök, sem allir launtakar væru í, mundu auðvitað fá meiri hluta. — Hitt er svo annað mál, að verkamenn og aðrir launþegar skiptast nú mjög milli stjórnsmálaflokkanna allra. Og verði frv. þetta lögfest og hlutfallskosningar teknar upp í stórum kjördæmum, munu þær ýta undir fjölgun flokka og um leið auka, en ekki minnka skiptingu launþega milli flokka.

En af hálfu fylgismanna þessa frv. er borin fram önnur tegund raka, sem nokkurri furðu gegnir að beitt skuli vera: að afnám kjördæmanna og réttindamissir muni verða þeim sjálfum til hagsbóta. Rökum af þessu tagi hefur að visu oft verið beitt af stórveldum gegn smárikjum, sem ekki vilja láta sjálfstæði sitt af hendi. En Íslendingar hafa jafnan átt erfitt með að viðurkenna slík rök. Nokkur atriði skulu athuguð hér.

Vitnað hefur verið í franskt orðatiltæki, sem sagt er að hljóði á þessa leið: Lítil kjördæmi skapa litla þingmenn, en stór kjördæmi stóra þingmenn. Ekki var þess getið, hvort Frakkar séu enn á þessari skoðun. En varla fær þetta staðizt dóm sögunnar hér á landi. Ekki þarf mikillar athugunar við til að komast að raun um, að ýmsir helztu þingskörungur Íslendinga hafa hlotið kosningu í fámennum kjördæmum.

Reynt hefur verið að halda því að fólki, að betra sé að eiga fyrir fulltrúa 5—6 þingmenn úr stóru kjördæmi en 1—2 úr sýslu eða kaupstað. Slíkt er hægt að segja, en líklegt er það ekki. Ef koma þarf máli á framfæri, mun það reynast fyrirhafnarminna að flytja það mál á einum stað við einn þingmann, sem er þaulkunnugur

staðháttum á takmörkuðu svæði, en að snúa sér til sex þingmanna, sem e. t. v. eiga heima á mörgum stöðum í hálfum eða heilum landsfjórðungi. — Ef röksemdin fengi á annað borð staðizt, ætti að vera bezt að hafa landið allt eitt kjördæmi og eiga aðgang að 60 fulltrúum.

Því er haldið fram, að þegar búið sé að taka upp stóru kjördæmin, muni reynast auðveldara að fá efnilega menn, t. d. bændur, innan kjördæmanna til þingmennsku, en nú gangi það misjafnlega, sem satt er. Varla fær þetta staðizt. Sé þingmennska erfið og eigi menn erfitt með að sinna henni vegna heimastarfa, þótt þeir þurfi ekki að vera þingmenn nema fyrir eina sýslu eða einn kaupstað, hlýtur það þó að vera mun fyrirhafnarsamara að vera þingmaður fyrir mjög víðlent svæði, sem nær yfir margar sýslur og kaupstað eða kaupstaði, ferðast um þau svæði og kynna sér það, sem til þess þarf að geta leyst starf sitt vel af hendi fyrir kjördæmið. Varla mundi það létta bændum þingmennsku, svo að það dæmi sé aftur nefnt.

Vakin er athygli á því, að kosningabarátta sé hörð í fámennum kjördæmum, einkum einmenningskjördæmum, og stundum persónuleg. Vera má, að svo sé. En finnst mönnum ekki vera kapp í kosningum í Reykjavík, og falla þar ekki stundum óþvegin orð um frambjóðendur og aðra, þegar kosningabarátta stendur yfir? Þar er þó fjölmennið mest, og þar nýtur sín í ríkum mæli hin pólitíska stórútgærd landsmálaflokkanna, sem ráðgert er að koma á um land allt.

Bent er á, að viðfangsefni hafi stækkað og að hvert viðfangsefni nái nú til margra byggðarlaga, því sé tímabært að steypa kjördæmum saman og skapa samvinnu milli margra þingmanna, eins og þingmenn t. d. úr sama landsfjórðungi hafi ekki samstarf nú á þingi um sameiginleg mál fjórðungsins, þótt þeir séu kosnir hver í sínu kjördæmi. Ef þessi rök hafa eitthvert gildi, hafa þau það helzt sem rök fyrir því, að landið eigi allt að vera eitt kjördæmi. Þá má segja, að þjóðvegakerfi, símakerfi, rafmagnskerfi o. fl. sé sameiginlegt fyrir allt landið. Sumir segja, að stefna beri að því að koma upp ríkisútgærd fyrir allt landið o. s. frv. En þetta eru léttvæg rök fyrir því, að skipta beri landinu í 8 kjördæmi.

Vitnað hefur verið í kosningar til búnaðarþings og að þar eigi sér stað hlutfallskosningar í stórum kjördæmum. Það fyrirkomulag er raunar ekki mjög gamalt. Samt er það svo, að bændur, sem þarna eiga sjálfir allan hlut að máli, hafa nú í seinni tíð stöðugt stefnt að því að smækka kjördæmin og hafa sums staðar tekið upp einmenningskjördæmi í stað stórra kjördæma með hlutfallskosningu.

Reynt hefur verið að halda því að bændastéttinni í þessu máli, að hún sé vanmáttug og minnkandi og að henni sé hentast að koma sér vel við aðrar stéttir og gera sér þær hliðhollar. Hún megi því helzt fagna því, að lögð séu niður kjördæmi, sem að miklum hluta eru byggð sveitafólki, og stéttunum blandað saman í stærri kjördæmum. Rétt er það, að nauðsyn ber til, að skilningur og sambúð sé sem bezt milli atvinnustétta landsins. En ekki hefur það getað farið fram hjá mönnum, að flokkar þeir, sem að frv. standa, hafa með starfsemi sinni í seinni tíð á margan hátt lagt áherzlu á þýðingu hins stéttarlega samstarfs á ýmsum sviðum. Slíkt samstarf hlýtur þá að vera gagnlegt fyrir bændur eins og aðrar stéttir. En ef aðrar stéttir þurfa ekki á því að halda að koma sér í mjúkinn hver hjá annarri og við bændur, hvers vegna er þá verið að halda þessari aðferð að bændum alveg sérstaklega? Það mun ýmsum reynast torskilið. Sjálfir munu bændur hafa talið gagnlegt að vera stéttarlega sterkir. Og ekki er ástæða til þess fyrir þá stétt að láta koma inn hjá sér neinni minnimáttarkennd, þó að fólki í sveitum hafi fækkað á þessari öld. Allt bendir til þess, að fólkestala í sveitum eigi eftir að hækka aftur, þegar þjóðin er orðin miklu fjölmennari en hún er nú, og þess virðist ekki mjög langt að bíða, ef sú fólksfjölgun helzt, sem verið hefur undanfarið. Þá þarf til neyzlu í landinu sjálfu miklu meira af landbúnaðarafurðum en nú er framleitt í landinu — auk þess sem jafnan eru fyrir hendi meiri eða minni möguleikar til útflutnings þeirra vara. Og þá mun búskapur í sveitum landsins — ef ekki verður af hálfu þjóðarinnar slegið slöku

við þá uppbyggingu, sem hafin er — standa fastari fótum en hann áður gerði. — Með tilliti til þessa og margs annars virðist ekki ástæða til, að bændur taki upp neina sérstaka undirgefniðstöðu í þessu máli eða öðrum.

Í frv. er gert ráð fyrir, að hlutfallskosningar verði upp teknar alls staðar í hinum fyrirhuguðu stóru kjördæmum. Er það í samræmi við það, sem tíðkamt hefur, að sú kosningaraðferð sé viðhöfð, þar sem kjósa skal marga fulltrúa í senn. Þótt ýmis rök megi færa fyrir hlutfallskosningum, telur minni hlutinn það ljóst af reynslu annarra þjóða, að þær geti reynzt nokkuð varhugaverðar fyrir lýðræðið í landinu. Er því að hans dómi hætt við, að hlutfallskosningafyrirkomulagið megi telja til þeirra ókosta, sem stóru kjördæmunum fylgja.

Reynslan er sú erlendis, að hlutfallskosningar ýta undir fjölgun flokka. Bent hefur verið á af stuðningsmönnum þessa frv., að þetta hafi ekki farið svo í Reykjavík, þótt þar hafi um langt skeið verið hlutfallskosning til 15 manna bæjarstjórnar. Flokkum hafi ekki fjölgað þar til muna. En þá er þess að gæta, að í Reykjavík hafa ekki myndast neindir sérstakir bæjarmálflokkar. Það eru landsmálflokkarnir, sem taka þátt í bæjarstjórnarkosningunum. Og kjördæmaskipunarfyrirkomulagið við alþingiskosningar hefur til þessa takmarkað tölu landsmálflokka.

Fjölgi flokkunum mjög, getur lýðræðinu verið hættu búin, eins og dæmi sanna. Mikill flokkafjöldi leiðir til sundrunar á þjóðþingum og vandkvæða á því, að þar myndist ábyrgur meiri hluti og ríkisstjórn. Andstæðingum lýðræðis gefst þá tækifæri til að halda því að fólki, að lýðræði sé óframkvæmanlegt. Margir reynast veikir fyrir áróðri af þessu tagi. Stjórnarskráin þarf að vera þannig gerð, að hún styrki lýðræðið, en veiki það ekki.

Kosningafyrirkomulag á Norðurlöndum, sem vitnað hefur verið til máli þessu til stuðnings, er ekki að öllu leyti hliðstætt því, sem löggilda á samkvæmt þessu frv. Í Svíþjóð er kosið til efri deildar þingsins með sérstöku fyrirkomulagi. Í Noregi eru engin uppþótarþingsæti, og þar kys höfuðborgin aðeins 13 þingmenn af 150 o. s. frv.

Á það er skylt að benda, að hlutfallskosningar eru engan veginn full trygging fyrir því, að meiri hluti þingmanna í kjördæmi sé kjörinn af meiri hluta kjósenda. Því valda hin svonefndu dauðu atkvæði, sem alltaf eru einhver og stundum mörg. Framboðslisti getur hlotið svo mörg atkvæði, að nálega nægi til þess að fá þingmann kjörinn, en takist þó ekki. Líkur fyrir stærðfræðilegu óréttlæti af þessu tagi eru því meiri, sem flokkar eru fleiri. Þetta ber auðvitað ekki að skilja svo, að hlutfallskosning auki líkur fyrir því, að minni hluti kjósenda fái meiri hluta þingmanna. En slíkt getur hæglega komið fyrir, þótt hlutfallskosning sé viðhöfð, og hlýtur það að draga úr kostum hennar í augum þeirra, sem fyrst og fremst óska sér og gera sér von um, að hægt sé að tryggja stærðfræðilegt réttlæti í kosningum.

Sérstök ástæða er til að vekja athygli á því, að ýmsir þeirra, sem beita sér nú fyrir hlutfallskosningum til Alþingis, eru mótfallnir þeirri kosningaaðferð í stéttarfélögum launþega. Er það þó kunnugt, að þar eigast oft við sömu flokkarnir og í alþingiskosningum, a. m. k. í hinum stærri félögum. Þar eru þess dæmi, að einn flokkur fái kjörna 20—30 fulltrúa, en annar engan, þótt hann hafi litlu færri atkvæði. Þetta bendir til þess, að þeir, sem kunnugastir eru stéttarfélögunum, hafi í því sambandi gert sér grein fyrir einhverjum þeim göllum á hlutfallskosningafyrirkomulaginu, sem geri það óæskilegt fyrir félögin. Ber hér að sama bruni og hjá bændum, sem stefnt hafa að því að smækka kjördæmin við kosningar til búnaðarþings og koma upp einmenningskjördæmum. — Svipað er að segja um ýmis önnur félagasamtök, að þar tíðkast ekki hlutfallskosning, þótt kjörnir séu margir menn í senn til starfa. — Á þessu og fleiru má sjá, að menn virðast á ýmsum sviðum hliðra sér hjá þessu kosningafyrirkomulagi, jafnvel þar sem það sýnist eiga við, þ. e. þegar kjósa skal marga í senn.

Sú breyting að taka upp margmennskkjördæmi með hlutfallskosningu í stað persónulegrar kosningar eins eða tveggja fulltrúa skapar út af fyrir sig nýjan grund-

völl þingræðis, þar sem hún er gerð, hvort sem þau kjördæmi, sem hlut eiga að máli, eru gömul eða ný, hvort sem þau eiga sögulegan uppruna eða ekki. Þingmaður, sem kosinn er persónulegri kosningu, einn í kjördæmi, ber ótvírætt ábyrgð, sem ekki verður á aðra lögð eða skipt að vild til hagræðis. Þessa ábyrgð ber hann persónulega, bæði að því er varðar meðferð mála fyrir kjördæmið og afstöðu til ríkisheildarinnar. Sjálfur hlýtur hann að finna glöggt til þessarar persónulega ábyrgðar og láta hana hafa áhrif á meðferð umboðs síns. Það er fráleitt, að slíkur þingmaður geti leyft sér að virða að vettugi vilja og óskir í héraðsmálum, þótt þar kunni að eiga í hlut kjósendur, sem ekki hafa greitt honum atkvæði. Eftir kosningu skoðar hann sig að jafnaði, a. m. k. að því er snertir staðbundin mál, fremur sem þingmann kjördæmis en flokks, þótt hvort tveggja komi til greina. — Í margmennskkjördæmi með hlutfallskosningu eru fyrst og fremst flokkar í framboði. Þar er í miklu ríkara mæli en í einmenningskjördæminu kosið milli flokka, en ekki manna. Hin persónulega ábyrgð breytist í flokksábyrgð. Það þingræði og það ríkisvald, sem áður hvíldi á herðum persónulega ábyrgra manna, tekur að hvíla á herðum flokka. Í stað samvizku manns kemur ópersónulegt sjónarmið flokks, þegar dæma skal um rétt og rangt.

Íslenzka þjóðin er því vön að þurfa að heyja baráttu fyrir sjálfstæði sínu. Í þeirri baráttu tókst þeim því miður oft ekki öllum að standa saman, sem saman áttu að standa, en þó yfirleitt það mörgum, að vel dugði. Innanlands verða hin sögulegu þróuðu byggðakjördæmi nú að heyja sína sjálfstæðisbaráttu fyrir sínum landsréttindum, sem ýmsir neita að virða og vilja með öllu af þeim taka. Þetta er reyndar ekki í fyrsta sinn, sem slíka sjálfstæðisbaráttu þarf að heyja í héruðunum. Snemma á þessari öld (1905—07) voru upp á Alþingi tillögur um að leggja kjördæmin niður. Að þeim tillögum stóðu ýmsir mætir menn, sem sennilega hafa ekki ætlað sér að draga úr áhrifamætti héraðanna, en höfðu hrifizt af erlendum nýjungum, sem þá voru lítt reyndar, en kenndar við mannréttindi. En í kjördæmunum um land allt voru menn yfirleitt á verði og tóku í taumana með þeim árangri, að tillögurnar voru felldar á Alþingi.

Nálega aldarfjórðungi síðar var enn gerð hrifð að kjördæmunum, og fengu flokkar því þá ráðið, að þeir voru í stjórnarskránni viðurkenndir sem aðilar við þingkosningar og þeim fenginn nýr réttur, þ. e. réttur til að fá úthlutað sér til handa sérstökum þingmönnum, sem ekki höfðu náð kosningu í kjördæmi. En kjördæmin héldu þó rétti sínum til að kjósa sér fulltrúa.

Árið 1942 heimtu flokkar enn aukinn rétt sér til handa með því að knýja fram hlutfallskosningar í tvímenningskjördæmum. Gat flokkur þá fengið frambjóðanda á þing úr slíku kjördæmi, þótt fleiri kjósendur í kjördæminu vildu fremur eiga þar annan fulltrúa. Þá var það, sem gefin var af hálfu Sjálfstæðisflokksins skorin-orð yfirlýsing um, að kjördæmin skyldu aldrei lögð niður með hans atbeina, og létu margir sér það vel líka.

En reyndin er önnur. Nú er það ráðið milli þriggja þingflokka, undir forustu Sjálfstæðisflokksins, að hið takmarkaða sjálfstæði hvers kjördæmis, sem felst í rétti þess til sérstaks fulltrúa á Alþingi, skuli brotið á bak aftur, hvað sem hver segir. Í stjórnarskrárnefnd var lýst yfir því berum orðum af hálfu stuðningsmanna þessa frv., að samkomulag um, að kjördæmunum yrði þyrmt, kæmi ekki til mála, jafnvel þótt til boða stæði að auka fulltrúatölu í þéttbýli til muna og halda núverandi uppbótum flokka að mestu. Við atkvæðagreiðslu í deildinni mun á það reyna, hvort þingmenn eru svo bundnir við þá hernaðaráætlun, sem hér er um að ræða, að þar verði engu um þokað. Verður þá að halda áfram sjálfstæðisbaráttu kjördæmanna á öðrum vettvangi.

Með tilvísun til þess, sem að framan er sagt, leggur minni hl. stjórnarskrárnefndar til, að frv. verði afgreitt með svo hljóðandi

RÖKSTUDDRI DAGSKRÁ:

Í trausti þess, að stjórnarskrárnefndin, sem skipuð var samkvæmt þingsályktun 24. maí 1947, tiki stjórnarskrármálið í heild til endurskoðunar á árinu 1959 með það fyrir augum, að tillögur hennar verði lagðar fyrir Alþingi eigi síðar en í ársbyrjun 1960, og athugi sérstaklega tillögur þær, sem fram hafa komið um, að málið verði afgreitt á sérstöku stjórnlagabingi (þjóðfundi), tekur deildin fyrir næsta mál á dagskrá.

Verði dagskrártillagan felld, ber minni hl. fram *til vara* svo hljóðandi

BREYTINGARTILLÖGU:

1. gr. orðist svo:

Á 31. gr. stjórnarskrárinnar eru gerðar þessar breytingar:

1. Fyrir orðin „52 þjóðkjörnir þingmenn“ í 1. málsg. komi: 60 þjóðkjörnir þingmenn.

2. Fyrir orðin „8 þingmenn í Reykjavík“ í a-lið sömu málsg. komi: 12 þingmenn í Reykjavík.

3. Fyrir orðin „6 þingmenn í þessum kaupstöðum, einn fyrir hvern kaupstað: Hafnarfirði, Ísafirði, Siglufirði, Akureyri“ komi: 8 þingmenn í þessum kaupstöðum, einn fyrir hvern kaupstað: Keflavík, Hafnarfirði, Kópavogi, Akranesi, Ísafirði, Siglufirði.

4. Fyrsti málsl. 1. málsg. c-liðar orðist svo:

30 þingmenn í þessum einmennings- og tvímenningskjördæmum:

Einmenningskjördæmi:

1. Borgarfjarðarsýsla.
2. Mýrasýsla.
3. Snæfellsnes- og Hnappadalssýsla.
4. Dalasýsla.
5. Barðastrandarsýsla.
6. Vestur-Ísafjarðarsýsla.
7. Norður-Ísafjarðarsýsla.
8. Strandasýsla.
9. Vestur-Húnavatnssýsla.
10. Austur-Húnavatnssýsla.
11. Suður-Þingeyjarsýsla ásamt Húsavík.
12. Norður-Þingeyjarsýsla.
13. Austur-Skaftafellssýsla.
14. Vestur-Skaftafellssýsla.
15. Gullbringusýsla.
16. Kjósarsýsla.

Tvímenningskjördæmi:

1. Skagafjarðarsýsla ásamt Sauðárkróki.
2. Eyjafjarðarsýsla ásamt Ólafsfirði.
3. Akureyri.
4. Norður-Múlasýsla.
5. Suður-Múlasýsla ásamt Neskaupstað.
6. Rangárvallasýsla.
7. Árnessýsla.

5. Fyrir orðin „11 þingmenn“ í d-lið komi: 10 þingmenn.

Alþingi, 20. apríl 1959.

Gisli Guðmundsson, Páll Þorsteinsson.
frsm.