

Nd.

10. Nefndarálit

[1. mál]

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

Frá minni hl. stjórnarskrárnefndar.

Í álit minni hl. stjórnarskrárnefndar, dags. 20. apríl s. l., um frumvarp það, sem nú hefur verið lagt fyrir Alþingi í annað sinn, lögðum við undirritaðir til, að stjórnarskrárnefnd, skipuð samkv. þingsályktun 24. maí 1947, tæki stjórnarskrármálið í heild til endurskoðunar á árinu 1959 með það fyrir augum, að tillögur hennar yrðu lagðar fyrir Alþingi eigi síðar en í árslok 1960 og að hún athugaði sérstaklega tillögur þær, sem fram hefðu komið um, að málið yrði afgreitt á sérstöku stjórnlagabingi (þjóðfundi). Sú tillaga var felld. Þá bárum við fram til samkomulags við 3. umr. í Nd. breytingartillögur við frv., sem — ef samþykktar hefðu verið — hefðu komið í veg fyrir hið fyrirhugaða afnám allra kjördæma utan Reykjavíkur, en hins vegar tryggt, eigi miður en frumvarpið sjálft, fjölgun fulltrúa í fjölmennustu byggðarlögum. Við lögðum þar til, að þingmönnum Reykjavíkur yrði fjölgað úr 8 í 12, að Akureyri kysi 2 þingmenn, að Gullbringu- og Kjósarsýslu yrði skipt í 4 einmenningskjördæmi og að Akranes yrði gert að sérstöku kjördæmi.

Meiri hl. Alþingis var einnig ófáanlegur til að ganga til samkomulags á þessum grundvelli, og af hans hálfu var ekki gerð nein tilraun til að fá málið afgreitt með samkomulagi. Meiri hlutinn hélt fast við það, að öll kjördæmi utan Reykjavíkur skyldu lögð niður, og hafði að engu allan þann fjölda mótmæla, sem Alþingi bærust víðs vegar að gegn afnámi kjördæmanna. Sú gerbylting á undirstöðu þingræðisins, sem í frv. fólst, var knúin fram í báðum deildum Alþingis með meirihluta-valdi þriggja þingflokka. Þar fékkst engu breytt. Aðspurðir lýstu fulltrúar meiri

hlutans yfir því í stjórnarskrárnefnd Ed., að þeir mundu ekki heldur fallast á þjóðar-atkvæðagreiðslu í neinni mynd um stjórnarskrárbreytinguna, þótt fram á það yrði farið í þinginu, töldu þá möguleika nægja, sem kjósendur hefðu til að láta í ljós vilja sinn í sambandi við kosningar alþingismanna. Alþingi var síðan rofið og efnt til kosninga 28. júní s. l. vegna fyrirhugaðrar stjórnarskrárbreytingar, eftir að frumvarpið hafði hlotið einfalt samþykki á Alþingi, sbr. 79. gr. stjórnarskrárinnar.

Nú, að loknum kosningum, er þetta frv. lagt fyrir Alþingi í annað sinn og farið fram á fullnaðarsamþykkt af þingsins hálfu. Hljóti frv. einnig samþykki að þessu sinni, eru kjördæmin 27 þar með lögð niður.

Minni hl. telur rétt að rifja upp í stuttu máli nokkur meginatriði þeirra raka, sem andstæðingar frv. hafa borið fram gegn því á Alþingi og síðar í kosninga-baráttunni. Þess er þá fyrst að geta, að það fyrirheit, sem gefið var fyrir löngu um endurskoðun stjórnarskrárinnar í heild, ber að efna og að vítavert er að stofna til stórdeilna í landinu einungis út af illa þokkaðri breytingu á kjördæmaskipuninni í stað þess að reyna að leysa kjördæmaskipunarmálið á skaplegan hátt í sambandi við heildarendurskoðun stjórnarskrárinnar. Má og ætla, að breyting, sem þjóðin almennt hefði sætt sig við, hefði fremur orðið til frambúðar en sú, sem nú er til stofnað. Er og sýnt, að gengið mun eftir því, að fyrirheitið um nýja lýðveldis-stjórnarskrá verði efnt. Er þá enn miklu verki ólokið og ný stjórnarskrárbreyting fram undan í því sambandi, áður en langt liður. — Það er harkaleg aðferð og illt fordæmi í réttarríki, þótt það sé framkvæmanlegt með meirihlutavaldi flokka, að svipta hinar löghelguðu félagsheildir, sýslur og kaupstaði, sögulegum og hefðbundnum rétti til að gæta þar hagsmuna þeirra byggðarlaga, og það því fremur sem sá réttur er þeim nauðsyn. Hætt er við, að afnám kjördæmanna stuðli að enn meira ójafnvægi en ella í byggð landsins. Frá almenningi í landinu hafa undanfarin ár ekki verið uppi opinberlega neinar óskir um afnám kjördæmanna, ekki einu sinni, svo að vitað sé, í því eina kjördæmi, höfuðstaðnum, sem ekki á að leggja niður, þaðan af síður í hlutaðeigandi kjördæmum, heldur þvert á móti. Óskir í þessa átt virðast eingöngu komnar frá forvígismönnum flokka, sem vilja efla vald sitt á kostnað almennings í sýslum og kaupstöðum. Afnám á rétti þeim, sem kjósendur enn hafa til persónulegrar kosningar manna, sem þeir treysta til að fara með umboð sitt, er spor í öfuga átt og ekki til þess fallið að styrkja grundvöll þingræðisins. Hin persónulega ábyrgð breytist í flokksábyrgð. Það þingræði og það ríkisvald, sem áður hvíldi á herðum persónulega ábyrgtra manna, á nú fyrst og fremst að hvíla á herðum flokka. Reynsla annarra þjóða af hlutfallskosningum er í seinni tíð vægast sagt misjöfn og hvetur ekki til að gera það fyrirkomulag viðtækara en það nú er hér á landi. Þær tryggja ekki heldur til fulls rétt meiri hlutans í hlutfallskosningakjördæmi. Þær stuðla að fjölgun flokka, og sú fjölgun getur hæglega haft það í för með sér, að minni hluti kjósenda hljóti meiri hluta hinna hlutfallskjörnu fulltrúa. Hin frjáslu félög og félagasambönd landsmanna nota yfirleitt ekki hlutfallskosningar, og þar sem þær hafa átt sér stað, hefur í seinni tíð verið að því stefnt að taka upp persónulegar kosningar í staðinn.

Eins og fyrr var að vikið, var af hálfu meiri hl. á síðasta þingi algerlega neitað að fallast á, að sérstök atkvæðagreiðsla í einhverri mynd um afnám kjördæmanna yrði látin fara fram þá, og talið, að kjósendur gætu látið sér nægja að láta í ljós vilja sinn með kosningu þingmanna. Hefði þá mátt ætla, að forsvarsmenn flokka, sem í hlut áttu, hefðu gert sitt til þess að brýna fyrir kjósendum, að þeim bæri fyrst og fremst að taka afstöðu til frambjóðenda eftir því, hvort þeir væru með eða á móti aðalmáli og tilefni kosninganna, þ. e. stjórnarskrárbreytingunni. En þetta fór á allt annan veg. Frambjóðendur andstöðuflokksins, Framsóknarflokksins, gerðu að vísu það, sem í þeirra valdi stóð, til þess að benda kjósendum á tilgang kosninganna, og hið sama gerðu blöð flokksins. En blöð þeirra flokka, sem að frv. stóðu, og frambjóðendur þeirra yfirleitt héldu því þvert á móti fast að kjósendum, að stjórnarskrármálið væri ekkert höfuðmál

í kosningunum, heldur aðeins eitt af mörgum, sem kjósa bæri um, og að sumt annað skipti meira máli, m. ö. o., að þessar kosningar væru í raun og veru ekki frábrugðnar öðrum kosningum að þessu leyti. Með margföldum ræðutíma og blaðakosti á við Framsóknarflokkinn höfðu þessir flokkar að sjálfsögðu góða aðstöðu til að koma á framfæri áróðri gegn því, að kosningarnar snerust um stjórnarskrármálið. Jafnvel þótt um engan slíkan áróður hefði verið að ræða, málti við því búast, að margir flokksmenn kæmst í vanda, þegar ekki var hægt að greiða atkvæði gegn málinu nema með því að greiða um leið atkvæði gegn flokki sínum eða frambjóðanda hans, og að tryggð við flokka mætti sín þá mikils við kjörborðið. Má af þessu raunar auðsætt vera, að ákvæði 1. málsgr. 79. gr. stjórnarskrárinnar um sérstakar alþingiskosningar vegna stjórnarskrárbreytinga ná því miður ekki tilgangi sínum, nema þá því aðeins að flokkarnir sjálfir stuðli að því fyrir sitt leyti, en eins og fyrr er að vikið, var fjarri því, að það ætti sér stað almennt í þetta sinn. Hér þyrftu til að koma ákvæði sama eðlis og nú eru í 2. málsgr. 79. gr. varðandi breytingar á kirkjusköpun ríkisins.

Þrátt fyrir þau missmíði, sem hér var um að ræða, gefa kosningaúrslitin eigi að síður nokkra bendingu um þá miklu andstöðu, sem raunverulega er til staðar með þjóðinni gegn afnámi kjördæmanna og hinum fyrirhuguðu stóru kjördæmasamsteypum með hlutfallskosningum. En það er úr lausu lofti gripið og hlýtur að vera hart undir að búa fyrir fjölda kjósenda, þegar því er nú haldið fram eftir kosningar, að allt þetta fólk hafi með kosningu frambjóðanda eða flokks greitt atkvæði um þetta mál og að allir aðrir en þeir, sem kusu frambjóðendur eða lista Framsóknarflokksins, séu með afnámi kjördæmanna.

Minni hl. telur, að úr þessu sé rétt og skylt að bæta eftir föngum og að enn sé hægt að tryggja það, að vilji kjósenda í kjördæmunum komi fram. Hann telur, að hægt sé að koma þessu í kring án þess að fella frumvarpið að svo stöddu eða breyta því. Þetta er hægt með því að fresta aukabæturinu um hríð og láta fara fram almenna atkvæðagreiðslu í hverju kjördæmi um afnám kjördæmanna, það meginatriði, sem aðallega er andstaða gegn í landinu. Sú atkvæðagreiðsla er að vísu ekki lagalega bindandi, en þess er að vænta, að þingmenn tækju fullt tillit til hennar við afgreiðslu málsins, og komið væri í veg fyrir, að fjöldi kjósenda um land allt, sem kusu flokka sína 28. júní, lægi óréttilega undir því á mæli að hafa viljað leggja kjördæmin niður.

Atkvæðagreiðsla sú, sem hér er um að ræða, ætti að geta farið fram sunnudaginn 23. ágúst n. k., og e. t. v. fyrr. Þegar að talningu atkvæða lokinni í kjördæmunum gæli aukabætur komið saman á ný og afgreitt frv. á einhvern hátt. Kosningar til Alþingis gætu farið fram síðari hluta októbermánaðar, ef þeirra reyndist þörf.

Ef tillaga minni hl. verður samþykkt, mun ríkisstjórnin væntanlega afla sér heimildar til þingfrestunar, ef á þarf að halda, þar sem málið mundi að öðrum kosti ekki koma til frekari meðferðar á aukabæturinu.

Samkv. þessu leggur minni hl. til, að samþykkt verði svo hljóðandi

RÖKSTUDD DAGSKRÁ:

Þar sem afstaða kjósenda til annarra mála en þeirrar breytingar á kjördæmaskipuninni, sem frumvarp þetta fjallar um, réð miklu um viðhorf þeirra í síðustu alþingiskosningum og úrslit kosninganna veita þar af leiðandi ófullnægjandi upplýsingar um vilja manna í því efni, beinir deildin því til ríkisstjórnarinnar að láta fram fara eigi síðar en 23. ágúst n. k. í öllum kjördæmum, hverju fyrir sig, almenna, leynilega atkvæðagreiðslu kjósenda, er svari með jái eða nei, hvort þeir vilja, að niður skuli lögð öll núverandi 27 kjördæmi, utan Reykjavíkur, og stofnuð í þeirra stað 7 stór hlutfallskosningakjördæmi. Jafnframt leggur deildin til, að aukabætur þvi, er nú situr, verði frestað og afgreiðslu frumvarpsins, þar til úrslit atkvæðagreiðslunnar eru kunn, og tekur því fyrir að sinni samkvæmt framansögðu næsta mál á dagskrá.

Alþingi, 28. júlí 1959.

Gísli Guðmundsson, Páll Þorsteinsson.
frsm.