

Ed.

474. Nefndarálit

[144. mál]

um frv. til stjórnarskipunarlaganna um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands
17. júní 1944.

Frá minni hl. stjórnarskrárnefndar.

Nefndarálit framsóknarmanna í stjórnarskrárnefnd Nd., þskj. 430, tekur fram meginatriðin í afstöðu Framsóknarflokksins til þessa frumvarps og gerir ýtarlega grein fyrir ástæðum flokksins fyrir andstöðunni gegn því. Jafnframt eru þar hraktar lið fyrir lið þær tilraunir til rökstuðnings, sem flytjendur frumvarpsins og stuðningsmenn hafa reynt að bera fram sem meðmæli.

Nefndarálit þetta á þskj. 430 er svo ýtarlegt og fullkomið að rökum, að við leyfum okkur að telja fullnægjandi að skírskota til þess um afstöðu til málsins almennt, þar sem röksemdafærsla okkar mundi að mestu leyti verða efnislega endurtekning á því, sem þar er sett fram.

Samkv. framansögðu teljum við eðlilegast að takmarka nefndarálit okkar við þær tillögur, sem við berum fram til afgreiðslu á málinu.

Við munum þess vegna í fyrsta lagi gera grein fyrir því álitum okkar, að vísa eigi þessu frumvarpi til nefndar þeirrar, er Alþingi 1947 gerði ráðstafanir til að skipuð var til þess að endurskoða stjórnarskrána og enn hefur ekki skilað álitum; enn fremur að Alþingi beini því um leið til nefndarinnar að taka til sérstakrar athugunar tillögu, sem hjá henni liggur óafgreidd, um, að þjóðinni verði afhent málið og hún kjósi stjórnlagabing, er hafi það verkefni eitt að setja hinu íslenska lýðveldi stjórnskipunarlæg.

Vorið 1942, þegar Alþingi hafði ákveðið að gera ráðstafanir til, að þjóðin sliti konungssambandinu við Dani og endurreisti lýðveldi á Íslandi, var af því tilefni skipuð, samkv. ályktun þingsins, fimm manna nefnd til þess að gera breytingar á stjórnarskrá þeirri, er gilt hafði fyrir konungsríkið Ísland.

Haustið 1942 var nefndin endurskipuð og bætt í hana þrem mönnum, svo að í henni skyldu eiga sæti tveir fulltrúar frá hverjum þeirra fjögurra stjórnsmálaflokka, sem fulltrúa áttu á Alþingi. Varð nefndin þá átta manna nefnd.

Árið 1943 skilaði nefnd þessi frumvarpi til stjórnskipunarlags fyrir hið væntanlega lýðveldi. Frumvarpinu fylgdi að sjálfsögðu greinargerð. Þetta frumvarp samþykkti Alþingi 8. marz 1944 og síðan þjóðin með almennri atkvæðagreiðslu.

Hin nýju stjórnskipunarlæg voru lögð undir þjóðaratkvæði með þeim fyrirvara í ræðum og ritum, að þau væru bráðabirgðastjórnarskrá, sem yrði haldið áfram að endurskoða og fullkomna.

Á grundvelli þeirrar bráðabirgðastjórnarskrár var lýðveldi á Íslandi stofnað 17. júní 1944.

Nefndin, sem stjórnarskráfrumvarpið samdi, skilaði því 7. marz 1943. Í greinargerð sinni segist nefndin aðeins hafa lokið fyrri hluta þess verkefnis, er sér hafi verið falið, en kveðst ætla að vinna áfram að seinni hluta verkefnisins, sem sé: „að undirbúa aðrar breytingar á stjórnarskránni, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt. Má ætla, að það starf verði öllu viðtækara ...“

Þangað til því verki yrði lokið, ætti sú stjórnarskrá, sem hér er lögð fram, að nægja, enda eru ákvæði hennar mestmegnis þau, er nú gilda í stjórnskipunarlægum hins íslenska ríkis, að breyttu hinu æðsta stjórnarformi frá konungdæmi til lýðveldis.“ (Þetta er orðrétt tekið upp úr nefndarálitinu.)

Nú líða stundir fram, og ekkert frásagnarvert ber til tíðinda í málinu þar til 3. marz 1945. Þá gerir Alþingi ráðstafanir til, að skipuð er tólf manna nefnd til ráðuneytis og aðstoðar átta manna nefndinni. Hefur þá Alþingi með því sett fram 20 manna sveit til þess að ljúka seinni hluta endurskoðunarinnar. Enn fremur heimilaði þingið þessum tuttugu mönnum að ráða sérfræðing í þjónustu sína.

Tvö ár líða enn — og engar tillögur koma frá tveggja-tuga-nefndinni. Hinn 24. marz 1947 tekur Alþingi sig til og fellir niður umboð hennar, en samstundis felur það ríkisstjórninni að skipa sjö manna nefnd „til þess að endurskoða stjórnarskrá lýðveldisins Íslands“, eins og segir í þar að lútandi þingsályktun. Tekið er einnig fram í ályktuninni, að stjórnsmálaflokkarnir fjórir skuli tilnefna sinn manninn hver, en þrír mennirnir skipaðir án tilnefningar.

Hinn 14. nóv. sama ár var nefndin skipuð, og urðu í henni þrjú sjálfstæðismenn, tveir framsóknarmenn, einn Alþýðuflokkismaður og einn sósíalísti. Þjarni Benediktsson, 1. þingmaður Reykvíkinga, var skipaður formaður nefndarinnar, og er það enn. Nefndin hefur ekki enn þá skilað álitum. Hún hefur ekki verið leyst frá störfum, enda ekki óskað þess. Hins vegar hefur formaðurinn ekki boðað til fundar í nefndinni síðan nálægt áramótum 1953. En um það leyti lögðu sjálfstæðismennirnir fram sem umræðugrundvöll tillögur til breytinga á stjórnarskránni um 20 talsins, — aðeins ein þeirra er nú tekin út úr og lögð fram í frumvarpsformi á þskj. 368, — allar hinar látnar bíða. Út af tillögunum í heild lýsti fulltrúi Framsóknarflokksins í nefndinni, Karl Kristjánsson, yfir, að hann teldi „ýmísllegt í þessum tillögum aðgengilegt“. Hins vegar lagði hann fram einnig um það leyti, sömuleiðis sem umræðugrundvöll, tillögu um, að nefndin legði til, að Alþingi gerði þá breyt-

ingu eina á gildandi stjórnarskrá, að sérstöku stjórnlagabingi (þjóðfundi) skyldi falin endurskoðun hennar og setning nýrrar stjórnarskrár.

Sjálfstæðismennirnir tóku fram í niðurlagi tillöguskjals síns:

„Um þjóðfund verði ekki tekin endanleg ákvörðun, fyrr en sýnt er, hvort samkomulag verður um framkomnar tillögur (þ. e. tillögur þeirra). Að svo stöddu verði þess vegna ráðgert, að stjórnarskrárbreytingin verði gerð með venjulegum hætti.“

Bjarni Benediktsson, formaður nefndarinnar, lét þess opinberlega getið, að hugmyndin um þjóðfund væri „aðlaðandi“.

Tillaga Karls Kristjánssonar, lögð fram eftir áramótin 1952—53, ásamt greinargerð, var svo hljóðandi:

„Alþingi sjálf geri þá breytingu eina á stjórnarskránni, að sérstakt stjórnlagabing, skipað 52 fulltrúum, skuli endurskoða núgildandi stjórnarskrá Íslands og setja lýðveldinu nýja stjórnarskrá.“

Kosningar til stjórnlagabings verði á árinu 1956.

Kosningarnar fari fram eftir ákvæðum stjórnarskrár og gildandi lögum um kosningar til Alþingis.

Stjórnsmálaflokkar, sem fulltrúa eiga á Alþingi eða hafa haft fulltrúa í kjöri til Alþingis, mega ekki bjóða menn fram til stjórnlagabings.

Samtök frambjóðenda til stjórnlagabings geti borið fram landslista og fengið jöfnunarsæti eftir sömu reglum og nú gilda um flokka, sem bjóða fram við kosningar til Alþingis.

Stjórnlagabingið starfi samkv. reglum Alþingis, eftir því sem við verður komið. Stjórnlagabingið ljúki störfum eigi síðar en 1958.

Greinargerð.

1. Tillagan er byggð á þeirri skoðun, að Alþingi, sem fulltrúar eru kosnir til vegna margháttaðra verkefna, sé ekki líklegt til að ráða setningu stjórnarskrár jafngiftusamlega til lykta og stjórnlagabing, sem eftir ýtarlegar umræður stjórnarskrármálsins í blöðum og á mannfundum væri sérstaklega til þess eina verkefnis kosið, enda hefur Alþingi beint og óbeint vikið sér undan að taka á málinu í nálega áratug.
2. Tillagan gerir ráð fyrir, að þjóðin fái þriggja ára tíma til þess að ræða stjórnarskrármálið og undirbúa val sitt á fulltrúum til stjórnlagabingsins 1956.
3. Lagt er til, að jafnmargir menn eigi sæti á stjórnlagabinginu og nú eiga sæti á Alþingi, kosnir í sömu kjördæmum og samkv. sömu reglum og alþingismenn.
Er með því núgildandi venjum haldið og engum mönnum, er haft hafa samstöðu um kosningar til Alþingis, gert hærra en öðrum undir höfði við þessar kosningar en við hinar.
4. Lagt er til, að þeir stjórnsmálaflokkar, sem fulltrúa eiga á Alþingi, — eða haft hafa menn í kjöri við alþingiskosningar, — megi ekki bjóða fram til stjórnlagabings. Er það ákvæði réttmætt og nauðsynlegt, til þess að þjóðin fái tækifæri til að losa stjórnarskrármálið úr fléttu við önnur málefni, sem flokkarnir hafa með höndum, en ekki koma stjórnarskrá sérstaklega við. Flokkaskiptingu þjóðarinnar um kosningar til Alþingis er ekki þar með raskað.
5. Bandalag frambjóðenda, sem þjóðin — eftir að hafa rætt stjórnarskrármálið eitt sér í þrjú ár — hefur valið til framboðs við stjórnlagabingskosningar, geti haft landslista í kjöri og hlotið uppbotarþingsæti. Þannig notist jöfnunarregla gildandi laga.
6. Það er megin stefna tillögunnar, að þjóðin fái sem bezt ráðrúm og aðstöðu til þess að gera sér grein fyrir því, hvernig hún vill hafa lýðveldisstjórnarskrá sína til frambúðar og hverjum hún vill síðan fela umboð til þess að ganga frá setningu hennar út af fyrir sig.“

Tillögurnar allar — bæði sjálfstæðismannanna og Karls Kristjánssonar — eru enn óafgreiddar hjá nefndinni og voru sama sem ekkert ræddar þar, en eins og að framan greinir, fengu þær þó alls ekki slæmar undirtektir og voru því ekki ólíklegar til samkomulags á einhvern hátt, ef nefndarstarfinu hefði verið stjórnað með eðlilegum hætti og tækifæra leitað.

Saga ráðstafana þeirra, sem Alþingi hefur gert með endurteknum nefndaskipunum, frá því að lýðveldið var stofnað fyrir hálfum öðrum áratug, og hér hefur verið í stuttu máli rakin, sýnir, að til þess hefur verið ætlað af Alþingi, að heildarendurskoðun sú á stjórnarskránni, sem frestað var við stofnun lýðveldisins, yrði gerð og leitað yrði við framkvæmd endurskoðunarinnar í millipinganefnd ýtrasta samkomulags allra stjórnsmálaflokka, er Alþingi skipa.

Nú hafa þrjú þingflokkar skyndilega tekið höndum saman og ruðzt fram á Alþingi með frumvarp þetta á þskj. 368 til einhæfrar breytingar á stjórnarskránni án nokkurra tilrauna til samkomulags eða samráðs við fjórða þingflokkinn, sem þó skipar nálega fullan þriðjung þingsæta.

Þessi starfsaðferð og framkoma öll er í algeru ósamræmi við þá hátiðlegu og virðulegu stefnu, sem mörkuð var með ákvörðunum Alþingis, þegar lýðveldið var stofnað, um heildarendurskoðun og samstarf allra við þá endurskoðun.

Frumvarpið er ekki borið fram í anda lýðveldisstofnunarinnar, heldur af tækifærissinnuðum hernaðarsamtökum, sem hyggjast „fara landið eldi“, eins og formaður eins stjórnsmálaflokksins, 1. flutningsmaður frumvarpsins, hefur komið að orði. Frumvarpið felur í sér byltingu á grundvallarskipun kosninga í landinu. Gegn því hefur strax risið mjög sterk mótmælaalda meðal almennings úti um land, enda mundi það, ef að lögum yrði, raska ævafornum rétti héraða landsins.

Við lítum svo á, að endurskoðun þeirri á stjórnarskránni, sem frestað var 1944, sé skylt og sjálfsagt að ljúka allri í einu. Stjórnarskránni á ekki að sibreyta. Hún er grundvallarlög lýðveldis okkar, og þegar þeim lögum verður breytt, á að ganga þannig frá þeim, að ætla megji, að þau geti verið óhreyfð til frambúðar.

Enn fremur teljum við fyllstu skyldu við hið unga íslenska lýðveldi að hvíka ekki frá þeirri stefnu, sem mörkuð var í upphafi undir áhrifum hinna stóru stunda, þegar lýðveldið var stofnað, að hafa þau vinnubrögð við frágang stjórnarskrárinnar að láta millipinganefnd allra stjórnsmálaflokka fjalla um málið og fullreyna, hvort ekki fæst samstaða allra flokkanna um heilbrigða og giftusamlega afgreiðslu þess.

Þess vegna teljum við sjálfsagt, að frumvarpinu á þskj. 368 verði vísað til stjórnarskrárnefndarinnar, sem skipuð var skv. þingsályktun 24. maí 1947 og ekki hefur enn lokið störfum eða skilað álit.

Jafnframt viljum við minna á tillöguna, sem fulltrúi Framsóknarflokksins lagði fram í nefndinni á sínum tíma, um, að málið verði afgreitt á sérstöku stjórnlagabingi. Sú tillaga er hjá nefndinni, eins og áður er frá greint. Náist ekki eining meðal þingflokka um heildarafgreiðslu, er samþykkt þeirrar tillögu í fullu samræmi við vilja Alþingis 1944 um virðulega meðferð málsins. Enginn getur sagt, að málinu sé ekki fullur sómi sýndur með þeim sérstæða hætti að kjósa þing til þess eins að setja stjórnarskrána. Þvert á móti. Þá er stofnað til þess, að þjóðin hefji stjórnarskrármálið yfir öll sín dægurmál.

Þetta kostar nokkra fyrirhöfn, en ólíklegt er, að til séu Íslendingar, er telji of mikla fyrirhöfn að láta sérstakt þing þjóðarfulltrúa, sem til þess verks eins eru valdir, semja stjórnarskrá handa lýðveldi, sem er endurheimt eftir sjö aldir.

Í samræmi við það, er að framan segir, flytjum við tillögu til rökstuddrar dagskrár, sem er aðaltillaga okkar.

Ef svo skyldi fara, að háttv. efri deild felldi aðaltillögu okkar, berum við til vara fram breytingartillögur við frumvarpið.

Þessar breytingartillögur gera ráð fyrir fjölgun kjördæmakosinna þingmanna í þéttbýlinu. Fjölgunin er við það miðuð, að hlutur þéttbýlisins sé aukinn í sam-

ræmi við fólksfjölgun, sem þar hefur orðið síðustu árin. — Við höfum ekki reiknað það dæmi nákvæmlega, en okkur virðist, að hlutur þéttbýlisins sé aukinn álíka með breytingartillögum okkar og verða mundi, ef frumvarp það, sem fyrir liggur, yrði samþykkt.

Við berum þessar tillögur fram til samkomulags, svo sem auðsætt er, þar sem meginstefna Framsóknarflokksins hefur verið og er einmenningskjördæmi.

Okkur virðist augljóst, að ef tillögur okkar verða samþykktar, náist í höfuðatriðum sams konar réttlæti þéttbýlinu til handa og flokkarnir þeir telja takmark sitt að ná með frumvarpi sínu. — Munurinn á þessum leiðum, þ. e. stefnu frumvarpsins og stefnunni samkvæmt breytingartillögum okkar, er þá orðinn í aðalatriðum sá, að samkvæmt frumvarpinu eru öll núverandi kjördæmi nema eitt, þ. e. Reykjavík, lögð niður, en samkvæmt leið okkar er réttlætinu náð án þess að leggja kjördæmin niður og stofna til hlutfallskosninga í stórum kjördæmum, en það teljum við háskalega byltingu.

Okkur virðist því auðsætt, að ef þingmenn greiða atkvæði gegn breytingartillögum okkar, hafi þeir meiri áhuga á því að leggja niður kjördæmin en að ná réttlætinu fyrir þéttbýlið. — Og fer þá allt þetta mál að verða allmikið óðruvísi og tilgangur þess allt annar en túlkað hefur verið opinberlega.

Fari svo, að þessar breytingartillögur okkar verði einnig felldar, áskiljum við okkur rétt til að bera fram við þriðju umræðu málsins tillögu, þar sem ákveðið sé, að kjördæmunum, sem á að leggja niður, verði gefinn kostur á því að segja til um það með almennri atkvæðagreiðslu, hvort þau sjálf óski eftir því að verða lögð niður, og fái undanþágu frá afnámi sínu, ef meiri hluti kjósenda æskir hennar.

Með skirskotun til þess, sem að framan er greint, leggjum við, sem skipum minni hluta stjórnarskrárnefndar, til, að frumvarpið verði afgreitt með svo hljóðandi

RÖKSTUDDRI DAGSKRÁ:

Í trausti þess, að stjórnarskrárnefndin, sem skipuð var samkvæmt þingsályktun 24. maí 1947, taki 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 másl. 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, 5. maí 1959.

Karl Kristjánsson, Hermann Jónasson.
frsm.