

**Ed.**

### **37. Frumvarp**

til stjórnarskipunarlags um breyting á stjórnarskrá konungsríkisins Íslands,  
18. maí 1920.

Flutningsm.: Jón Þorláksson, Jón Baldvinsson, Pétur Magnússon.

#### **1. gr.**

26. gr. stjórnarskrárinnar verði þannig:

Á Alþingi eiga sæti þjóðkjörnir fulltrúar. Alþingi skal svo skipað, að hver þingflokkur hafi þingsæti í samræmi við atkvæðatölu þá, sem greidd er fram-  
bjóðendum flokksins samtals við almennar kosningar.

Kjósa skal varaþingmenn á sama hátt og samtímis og þingmenn eru kosn-  
ir. Ef þingmaður deyr eða fer frá á kjörtímanum, tekur varaþingmaður sæti  
hans, það sem eftir er kjörtímans. Sama er og, ef þingmaður forfallast, svo að  
hann getur ekki setið á einhverju þingi, eða það sem eftir er af því þingi.

Þingmenn skulu kosnir til 4 ára.

#### **2. gr.**

27. gr. stjórnarskrárinnar verði þannig:

Alþingi skiptist í tvær deildir, efri þingdeild og neðri þingdeild. Á þriðj-  
ungur þingmanna sæti í efri deild, en tveir þriðju hlutar í neðri deild. Verði tala  
þingmanna þannig, að ekki sé unnt að skipta til þriðjunga í deildirnar, eiga þeir  
þingmenn, einn eða tveir, sem umfram eru, sæti í neðri deild.

Sameinað Alþingi kys með hlutfallskosningu þingmenn þá, sem sæti eiga í  
efri deild, úr flokki þingmanna í byrjun fyrsta þings á kjörtímabilinu. Hinir eiga  
sæti í neðri deild.

3. gr.

28. gr. stjórnarskrárinnar fellur niður.

4. gr.

29. gr. stjórnarskrárinnar, sem verður 28. gr., verði þannig:

Kosningarrétt við kosningar til Alþingis hafa allir, karlar sem konur, sem eru 21 árs eða eldri, þegar kosning fer fram, hafa ríkisborgararétt hér á landi og hafa verið búsettir í landinu síðustu fimm árin áður en kosning fer fram. Þó getur enginn átt kosningarrétt, nema hann hafi óflekkað mannorð og sé fjár síns ráðandi.

Gift kona telst fjár síns ráðandi, þótt hún eigi óskilið fjárlag með manni sínum.

Kosningalög setja að öðru leyti nánari reglur um alþingiskosningar.

5. gr.

Fyrri málsgrein 30. gr. stjórnarskrárinnar, sem verður 29. gr., skal orða þannig:

Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver ríkisborgari, sem kosningarrétt á til þeirra.

6. gr.

2. og 3. töluliður ákvæða stjórnarskrárinnar um stundarsakir falli niður, en í stað þeirra komi nýr 2. töluliður, svo hljóðandi:

Umboð þingmanna fellur niður, þegar stjórnarskipunarlög þessi öðlast gildi, og fara þá fram almennar kosningar til Alþingis.

### Greinargerð.

Frumvarp þetta er flutt af fulltrúum Sjálfstæðisflokksins og Alþýðuflokksins í millipinganeftinni um skipun Alþingis og kjördæmaskipunina. Það er að mestu samhljóða frv. því um breytingu á stjórnarskránni, er þingmenn Sjálfstæðisflokksins í efri deild fluttu á síðasta þingi.

Að því er snertir ástæður Sjálfstæðisflokksins er vísað til nefndarálits fulltrúa þess flokks í millipinganeftinni, sem prentað er sem fylgiskjal með þessari greinargerð.

Jón Baldvinsson lætur þess getið, að hann áskilur sér rétt til að fylgja eða koma fram með brtt. við 2. og 4. gr. þessa frv., að því er snertir skiptingu Alþingis í deildir og fimm ára heimilisfestu í landinu sem skilyrði fyrir kosningarrétti. Hann mun og skila sérstöku álitu í millipinganeftinni, er síðar verður útbýtt meðal þingmanna.

## Fylgiskjal.

### Nefndarálit

frá fulltrúum Sjálfstæðisflokksins í millipinganevnd um skipun Alþingis og kjördæmaskipunina.

#### 1. Skipun nefndarinnar og störf.

Nefndin var skipuð samkvæmt þingsályktun frá 17. ágúst 1931, svo hljóðandi:

„Alþingi ályktar að fela ríkisstjórninni að skipa 5 manna millipinganevnd til þess að endurskoða löggjöfina um skipun Alþingis og kjördæmaskipunina og bera fram tillögur þar um.

Í nefndina skal 1 maður skipaður samkvæmt tilnefning Alþýðuflokksins, 2 samkvæmt tilnefning Framsóknarflokksins og 2 samkvæmt tilnefning Sjálfstæðisflokksins. Ríkisstjórnin skipar formann úr hópi nefndarmanna.

Kostnaður við nefndarstörfin greiðist úr ríkissjóði“.

Í nefndina voru skipaðir:

Jón Baldvinsson alþm. samkv. tilnefning Alþýðuflokksins, Tryggvi Þórhallsson forsætisráðherra og Bergur Jónsson alþm. samkvæmt tilnefning Framsóknarflokksins, og Jón Þorláksson alþm. og Pétur Magnússon alþm. samkvæmt tilnefning Sjálfstæðisflokksins.

Formaður nefndarinnar var skipaður Bergur Jónsson.

Nefndin kom saman á einn fund 26. ág. 1931, og var þar ákveðið, að fundir skyldu byrja aftur síðari hluta októbermánaðar. Formaður kvaddi nefndina þó eigi til fundar fyrr en 9. nóv., og hélt nefndin því næst fundi þrisvar í viku. Á fundi 9. des. skýrði formaður frá því, að hann mundi fara úr bænum fyrir næsta fund, og tók þá Jörundur Brynjólfsson alþm. sæti í nefndinni og formennsku í hans stað. Hlé varð á nefndarfundum frá 22. des. til 3. jan. sakir fjarveru hins setta formanns, og síðasti fundurinn var haldinn 13. febr. Alls hélt nefndin 28 fundi. Það varð til boga fyrir nefndarstörfin, að vinna hennar byrjaði seinna en ákveðið var og að mannaskipti urðu í nefndinni svo að segja á miðjum þeim stutta starfstíma, sem nefndin hafði.

Hér fer á eftir útdráttur úr gerðabók nefndarinnar, þar sem greint er frá öllum tillögnum, er fram komu í nefndinni, atkvæðagreiðslum um þær og ummælum, er nefndarmenn létu bóka og geta verið til skýringar afstöðu þeirra að einhverju leyti. Innan tilvitnunarmerkja er það, sem tekið er orðrétt úr nefndargerðunum.

Á 1. fundi nefndarinnar, 26. ágúst, bar Jón Baldvinsson fram svofellda tillögu:

„Nefndin ályktar að leggja það til grundvallar starfi sínu, að þingmanna-tala hinna ýmsu flokka á Alþingi verði jafnan í sem fyllstu samræmi við kjósendafjölda þeirra“.

Eigi var óskað atkvæðagreiðslu um tillöguna á þeim fundi.

Á 2. til 7. fundi voru gefnar skýrslur um kosningatilhögun í ýmsum löndum og rætt bæði um kosningatilhögun og skipun þingsins.

Á 8. fundi, 23. nóv., er bókað:

„Tryggvi Þórhallsson gerði grein fyrir afstöðu sinni til kjördæmaskipunar­armálsins. Taldi hann, að kjördæmaskipun ætti fyrst og fremst að miðast við fólksfjölda, en ýms fleiri atriði, er hann drap á, ættu þó að koma til greina“.

Á 10. fundi, 27. nóv.:

„Jón Baldvinsson lét í ljós þá skoðun, að heppilegast væri, að landið yrði eitt kjördæmi og þingmenn kosnir allir í einu með hlutfallskosningu“.

Á 11. fundi, 30. nóv.:

„Af hálfu Sjálfstæðisflokksins lagði Jón Þorláksson fram skriflegar tillögur um tilhögun kosninga í einmenningskjördæmum með uppbótarsætum. Í tillögum þessum er gert ráð fyrir, að hver flokkur fái kosna þingmenn í réttu hlutfalli við þann atkvæðafjölda, er hann nær við kosningar. Kjördæmaskipting haldist óbreytt eins og hún nú er, með þeirri breytingu einni, að tvímenningskjördæmin, sem nú eru, verði einmenningskjördæmi.“

Þess var getið, að tillögur þessar væru aðeins uppkast, er gætu orðið grundvöllur að umræðum innan nefndarinnar“.

Á næstu fundum var uppkast þetta rætt, og á 14. fundi, 9. des., varð samkomulag um að setja nefndarmönnum frest til mánudags 14. des. til þess að bera fram breytingartillögur (við hið framkomna uppkast) eða nýjar tillögur um kosningatilhögun.

Á 16. fundi, 14. des., lögðu fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í nefndinni fram svofelldar tillögur:

## „I.

Að nefndin flytji frv. til stjórnarskipunar­laga um breytingar á stjórnarskránni, samhljóða frv. sjálfstæðismanna frá sumarþinginu 1931, sjá Alþt. 1931, sumarþing A. 39, eða að minnsta kosti frv., sem í öllum verulegum atriðum er í fullu samræmi við frv. á þessu þingskjali.

Stjórnarskrárfrumvarp þetta verði lagt fyrir Alþingi, er saman kemur í febr. 1932, og fái endanlega afgreiðslu á aukþingi eða reglulegu Alþingi 1933, að afstöðnum nýjum almennum kosningum sumarið 1932.

## II.

Að nefndin undirbúi og flytji frv. til laga um kosningar til Alþingis, sem verði lögtekið samtímis og stjórnarskrárbreytingin er samþykkt til fullnustu. Frumvarp þetta til kosningalaga sé byggt á þeim grundvelli, er segir í nýnefndu stjórnarskrárfrv., þ. e. að Alþingi verði svo skipað, að hver þingflokkur hafi þingsæti í samræmi við atkvæðatölu þá, sem greidd er frambjóðendum flokksins samtals við almennar kosningar.

Um kjördæmaskiptingu og tilhögun kosninga á þessum grundvelli gerum við eftirfarandi tillögur:

1. Skipting landsins í kjördæmi haldist óbreytt sú, sem nú er. Kjördæmin utan Reykjavíkur, sem eru 26 að tölu, kjósi fyrst einn þingmann hvert með meiri hlutakosningu (sá kosinn, sem flest fær atkvæði) og þar að auki uppbótarþingmenn 6 eða fleiri, samkvæmt reglunum í 6. og 7. lið. Með þessu er það tryggt, að þingmannatala þessara kjördæma, sem nú er 32, lækki ekki við breytinguna. Kjördæmið Reykjavík kjósi fyrst 4 þingmenn með hlutfallskosningu eins og nú, og taki auk þess þátt í kjöri uppbótarþingmanna samkvæmt reglunum í 6. og 7. lið.

2. Í framboði getur hver sá maður verið, sem er kjörgengur og fær hæfilega tölu meðmælenda, t. d. 25. Hverjum frambjóðanda er skylt að skýra í framboðinu frá flokksafstöðu sinni, þ. e. hvort hann telst til einhvers viðurkennds landsmálaflokks, eða styður einhvern landsmálaflokk, eða er utan flokka. Tala frambjóðenda af sama flokki er ekki í neinu kjördæmi öðrum takmörkunum bundin en þeim, sem leiðir af kjörgengisskilyrðum og meðmælendafjölda.

3. Kjörstjórn hvers kjördæmis býr út kjörseðlana, eftir að öll framboð eru komin. Frambjóðendur úr sama flokki skulu settir saman í reit á kjörseðlinum, og reiturinn greinilega auðkenndur með flokksmerkinu. Þeir skulu settir í stafrófsröð, en þó getur flokksstjórn ákveðið aðra röð. Nafn frambjóðanda, sem styður tiltekinn flokk, skal sett síðast í reit flokksins á kjörseðlinum, aðgreint með striki frá frambjóðendum flokksins, og aftan við nafn hans sett „styður flokkinn“ eða annað þess háttar einkenni. Frambjóðendur utanflokka skulu vera í reit út af fyrir sig á kjörseðlinum.

4. Kjósandi greiðir atkvæði með því að krossa við nafn einhvers eins af frambjóðendum á kjörseðlinum, eða með því að krossa við flokksmerki þess flokks, sem hann vill styðja, og telst þá atkvæðið greitt efsta frambjóðandanum í reit flokksins (í Reykjavík flokkslistanum eftir venjulegum reglum). Sérhvert atkvæði, sem greitt er flokki eða flokksframbjóðanda, telst jafnframt greitt varmanni úr sama flokki eftir reglum, sem um það verða settar.

5. Við talningu atkvæða skal fyrst telja, hve mörg atkvæði hafi fallið á hvern flokk og á hvern frambjóðanda utan flokka. Í Reykjavík er tala kosinna þingmanna af hverjum flokki reiknuð út eftir núgildandi reglum. Í kjördæmum utan Reykjavíkur tilfellur fasta þingsætið þeim flokki eða frambjóðanda utanflokka, sem hefir flest atkvæði. Hafi þingsætið hlotnast flokki, sem hafði fleiri en einn frambjóðanda í kjöri, er sá af þeim flokksmönnum kosinn, sem hefir þeirra flest atkvæði.

6. Allar atkvæðatölur flokka og frambjóðenda eru tilkynntar landskjörstjórn þegar eftir atkvæðagreiðsluna, og telur hún saman atkvæði hvers flokks og tölu kosinna þingmanna hans úr öllum kjördæmum samanlagt. Svo telur hún og saman í heild atkvæði allra þeirra þingflokka, sem hafa náð sæti við kosninguna, og þeirra frambjóðenda utanflokka, sem hafa náð kosningu. Hinni síðastnefndu tölu skal deila með 42 (sem er lágmarkstala þingmanna eftir þessari tilhögun), en atkvæðatölu hvers flokks skal á sama hátt deilt með þeirri tölu þingmanna (flokksmanna og stuðningsmanna), sem flokkurinn þegar hefir fengið kosna. Hin lægsta af þeim tölum, er koma út við deilinguna, skal jöfnuð í næstu heilu tölu með því að sleppa broti, sem er minna en  $\frac{1}{2}$ , eða hækka upp í

heilan brot, sem er  $\frac{1}{2}$  eða meira, og nefnist þessi jafnaða tala **hlutfallstala** kosningarinnar.

Þar næst er hlutfallstölunni deilt í atkvæðatölur þeirra þingflokka, sem geta komið til greina við úthlutun uppþótarsæta. Þær tölur, sem þá koma út, sýna þingmannatölu þá, sem hver flokkur á tilkall til. Brot, sem nemur  $\frac{1}{2}$  eða meira, skal hækkað upp í heilan, en broti, sem er minna en hálfur, skal sleppt. Þó skal hækka svo mörg hin hæstu af þessum brotum upp í heilan, sem þurfa kynni til þess að ná lágmarkstölu þingmanna, 42. Frá þessum tölum þingmanna skal draga þá tölu þingmanna, sem hver flokkur þegar hefir fengið kosna. Mis- munurinn er sú tala uppþótarsæta, sem hver þingflokkur fyrir sig á tilkall til.

7. Kosningu sem hlutfallskosnir þingmenn (í upphótarsætin) hljóta þeir frambjóðendur innan hvers flokks, sem eigi hafa þegar náð kosningu í kjör- dæmi, en næstir standa, eftir þessum reglum:

- a. Við úthlutun uppþótarsæta skal landinu öllu skipt í þessi 6 umdæmi:
  1. Reykjavík.
  2. Suðvesturland, Gullbringusýsla til og með Dalasýslu.
  3. Vesturland, Barðastrandarsýsla til og með Strandasýslu.
  4. Norðurland, V.-Húnavatnssýsla til og með N.-Þingeyjarsýslu.
  5. Austurland, N.-Múlasýsla til og með A.-Skaftafellssýslu.
  6. Suðurland, V.-Skaftafellssýsla og Vestmannaeyjar til og með Árnassýslu.
- b. Innan hvers þessara umdæma skal reikna út fulltrúalausá atkvæðatölu hvers þess flokks, sem á að fá uppþótarsæti, með því að draga tölu kos- inna flokksþingmanna í umdæminu margfaldaða með hlutfallstölu kos- ingarinnar frá samanlagðri atkvæðatölu flokksins í umdæminu.
- c. Þannig fundnum fulltrúalausum atkvæðatölum þessara flokka í hverju um- dæmi fyrir sig skal deilt með hlutfallstölunni. Útkoman skal talin í tuga- broti með tveim desímölum.
- d. Hvert umdæmi skal fá uppþótarsæti fyrir hverja heila einingu í útkomun- um samkvæmt c., og ennfremur skal hækka stærstu brotin upp í heilan, annarsvegar svo mörg úr umdæmunum 2. til og með 6., sem þurfa kann, til þess að þau til samans fái 6 uppþótarþingsæti hið fæsta, og hinsvegar svo mörg hjá hverjum flokki, sem þarf til þess að hann fái fulla þá tölu uppþót- arsæta, sem hann á tilkall til samkvæmt 6. lið.
- e. Kosningu sem hlutfallskjörnir þingmenn fá þeir frambjóðendur hvers flokks í hverjum landshluta, sem hafa fengið flest atkvæði innan þess landshluta við kosninguna án þess að ná þar kosningu í hin föstu sæti.

Um ákvörðun varamanna séu settar nánari reglur“.

Ennfremur báru fulltrúar Framsóknarflokksins á þessum sama fundi fram svo hljóðandi tillögu:

„Kjördæmaskipunin byggist í aðalatriðum á sama grundvelli og nú er, en stigin verði spor í áttina til þess að jafna ósamræmi það, sem orðið hefir síðari ár.

Landskjör verði lagt niður og allir alþingismenn kosnir í einu af sömu kjösendum.

Hinsvegar verði sex þingsætum varið til þess að jafna ósamræmið, sem er á kjördæmaskipuninni, eftir því sem samkomulag verður um.

Fulltrúar Framsóknarflokksins tjá sig reiðubúna til áframhaldandi samstarfs í nefndinni til umræðu og athugunar á eigin tillögum og annara og telja núverandi tíma óhentuga til þess að stofna til stórdeilna um málið, enda leggja þeir áherzlu á, að þjóðinni gefist kostur á að kynnast og ræða allar tillögur, sem fram koma í málinu“.

Á þessum fundi vísaði Jón Baldvinsson til tillögu þeirrar, er hann bar fram á 10. fundi, og gat þess, að hann mundi ef til vill bera fram skriflega tillögu þess efnis síðar.

Á 19. fundi, 19. des., lagði Jón Baldvinsson fram svo hljóðandi tillögur: „Ég hefi af hálfu Alþýðuflokksins stungið upp á þeirri kosningatilhögun á 10. fundi nefndarinnar 27. nóv. 1931, að alþingismenn séu allir kosnir með hlutfallskosningu í einu lagi um land allt og sama kosningaraðferð viðhöfð og útreikningur á kosningu sé hinn sami og nú er við landskjör. Sú kosningatilhögun fullnægir því, er felst í tillögu minni á fyrsta fundi nefndarinnar og þar er bókuð. Auk þess er þessi kosningaaðferð einföld og þarf ekki að leiða af sér fjölgun alþingismanna.

Við alþingiskosningarnar 1927 voru kjósendur samtals á kjörskrá 46047, en 1931 voru þeir 50485, og eru þeir eigi fleiri en í einu kjördæmi hjá nágrannaþjóðum vorum, þeim hinum fjölmennari. Þessi kosningartilhögun hefir aðallega sætt þeim andmælum í nefndinni, að með því væri Reykjavík og flokksstjórnunum veitt meira vald yfir kosningunni en æskilegt væri. En þar til er því að svara, að flokksstjórnirnar munu ávallt ráða mestu um framboð við kosningar og Reykjavík fær aðeins hlutfallslega sama vald með þessari kosningatilhögun og aðrir landshlutar.

En þótt ég telji þessa uppástungu heppilega lausn á málinu, hefir mér þó dottið í hug að bera fram aðra uppástungu um kosningatilhögun, en hún er í stuttu máli þessi:

Að landinu sé skipt í sex kjördæmi.

Að alþingismenn og varaþingmenn séu kosnir í þessum sex kjördæmum með hlutfallskosningum.

Að veitt verði uppþótarþingsæti fyrir afgangsatkvæði hvers flokks, er þau samanlögð úr öllum kjördæmum ná meðaltölu atkvæða þess flokks, er lægsta hefir meðaltölu atkvæða á alþingismenn.

Landinu sé skipt í þessi kjördæmi:

1. Reykjavíkurborgkjördæmi, tala á kjörskránni 1931: 12473.
2. Suðvesturlandskjördæmi:
  - a. Gullbringu- og Kjósarsýsla,
  - b. Hafnarfjörður,
  - c. Borgarfjarðarsýsla,
  - d. Mýrasýsla,
  - e. Snæfellsnessýsla,
  - f. Dalasýsla.

Tala á kjörskrá 1931: 8563.

3. Vesturlandskjördæmi:
  - a. Barðastrandarsýsla,
  - b. Ísafjarðarsýsla,
  - c. Ísafjörður,
  - d. Strandasýsla.

Tala á kjörskrá 1931: 5858.
4. Norðurlandskjördæmi:
  - a. Vestur-Húnavatnssýsla,
  - b. Austur-Húnavatnssýsla,
  - c. Skagafjarðarsýsla,
  - d. Eyjafjarðarsýsla (og Siglufjörður),
  - e. Akureyri,
  - f. Suður-Þingeyjarsýsla.

Tala á kjörskrá 1931: 11262.
5. Austurlandskjördæmi:
  - a. Norður-Þingeyjarsýsla,
  - b. Norður-Múlasýsla,
  - c. Seyðisfjörður,
  - d. Suður-Múlasýsla,
  - e. Austur-Skaftafellssýsla.

Tala á kjörskrá 1931: 5698.
6. Suðurlandskjördæmi:
  - a. Vestur-Skaftafellssýsla,
  - b. Vestmannaeyjar,
  - c. Rangárvallasýsla,
  - d. Árnessýsla.

Tala á kjörskrá 1931: 6631.

Ég ætlast til þess, að hvert þessara kjördæma fái þingmannatölu í réttu hlutfalli við kjósendafjölda. En eigi hefi ég í þessum tillögum stungið upp á ákveðinni lágmarkstölu þingmanna, en er viðbúinn að gera uppástungur um það“.

Á þessum sama fundi fluttu fulltrúar Framsóknarflokksins breytingartillögu við tillögu Jóns Baldvinssonar (um starfsgrundvöll nefndarinnar) frá 1. nefndarfundi, þannig:

„Tillagan orðist svo:

Nefndin ályktar að leggja það til grundvallar fyrir starfi sinu, að kosningum til Alþingis sé svo háttað, að tryggt verði hvorttveggja í aðalatriðum:

- a. Sem jafnastur réttur kjóсандans til fulltrúavals og áhrifa á Alþingi.
- b. Réttur núverandi kjördæma til eigin fulltrúa“.

Atkvæðagreiðsla fór ekki fram á þessum fundi.

Á næsta (20.) fundi, 21. des., fluttu fulltrúar Sjálfstæðisflokksins svo breytingartillögur við þessar brtt. framsóknarmanna, þannig:

- „1. Orðið „hvorttveggja“ í inngangi tillögunnar falli burt og á undan a.-lið komi nýr liður, sem verði a.-liður, þannig:



að þingsætatala þingflokka verði jafnan í sem fyllstu samræmi við kjósendafjölda þeirra.

Liðatalan breytist samkvæmt þessu.

2. Að a.-liður tillögunnar (sem samkvæmt brtt. 1. á að verða b.-liður) orðist svo:

Sem jafnastur réttur kjósenda til áhrifa á fulltrúaval til Alþingis.

Atkvæðagreiðsla um tillögunnar var enn frestað.

Á 22. fundi, 6. jan. 1932, fór fram atkvæðagreiðsla um framkomnar tillögur og breytingartillögur frá 1., 19. og 20. fundi, og féll þannig:

„Kom fyrst til atkvæða 1. liður í brtt. fulltrúa Sjálfstæðisflokksins, er fram voru bornar á 20. fundi nefndarinnar, 21. des., og féllu atkv. þannig:

Já sögðu: J. Bald., Jón Þorl., P. M.

Tr. Þórh. og Jör. Br. greiddu ekki atkvæði.

Þá kom til atkvæða 2. liður í sömu brtt., og féllu atkv. um hann þannig:

Já sögðu: J. Bald., Jón Þorl., P. M.

Nei sagði: Tr. Þórhallsson.

Jör. Br. greiddi ekki atkvæði.

Þá kom næst til atkvæða b.-liður í brtt. fulltrúa Framsóknarf., er fram voru bornar á 19. fundi nefndarinnar, 19. des. síðastl. Atkvæði féllu þannig:

Já sögðu: Jón Þorl., P. M., Tr. Þórh., Jör. Br.

Nei sagði: Jón Bald.

Þá var brtt. fulltrúa Framsóknarflokksins með áorðnum breytingum borin undir atkvæði, og féllu þau þannig:

Já sögðu: Jón Þorl., P. M.

Nei sagði: Jón Bald.

Tr. Þórh. og Jör. Br. greiddu ekki atkvæði“.

Til skýringar skal hér endurtekin tillaga sú, sem fyrir lá við þessa síðustu atkvæðagreiðslu:

Nefndin ályktar að leggja það til grundvallar fyrir starfi sínu, að kosningum til Alþingis sé svo háttáð, að tryggt verði í aðalatriðum:

- a. Að þingmannatala þingflokka verði jafnan í sem fyllstu samræmi við kjósendatölu þeirra.
- b. Sem jafnastur réttur kjósenda til áhrifa á fulltrúaval til Alþingis.
- c. Réttur núverandi kjördæma til eigin fulltrúa.

Þá er ennfremur skráð í gerðabókinni:

„Þar sem ekki fékkst meiri hluti atkvæða fyrir brtt. með áorðnum breytingum óskaði J. Þ., að till. Jóns Baldv. frá 1. fundi nefndarinnar yrði borin undir atkvæði óbreytt.“

Formaður lét í ljós, að samkv. því, hvernig atkvæðagreiðsla um till. í heild hefir fallið, hafi ekki náðst samkomulag um grundvöll fyrir starfi nefndarinnar, en taldi hinsvegar ekki ástæðu til að bera till. upp“ (þ. e. till. J. Bald. frá 1. fundi), „þar sem höfuðefni hennar hefði náð samþykki meiri hluta nefndarmanna (við atkvgr. um 1. brtt. fulltrúa Sjálfst.fl.).“

Pétur Magnússon vakti máls á því, að með því að fulltrúi Alþ.fl. í nefndinni hefði lýst yfir því, að hann til samkomulags í nefndinni mundi geta sætt

sig við þær till. um kosningatilhögun, er fulltrúar Sjálfst.fl. höfðu borið fram, og fulltrúar Frams.fl. hefðu ekki lýst sig andstæða þeim grundvelli, er þær eru reistar á, og þær þannig væru einu till., er hugsanlegt væri, að samkomulag gæti orðið um, mundi heppilegt að ákveða nefndarmönnum frest til að bera fram brtt. við þessar tillögur. Nefndarmenn féllust á þessa uppástungu og var frestur ákveðinn til laugardags 9. þ. m.“.

Á 23. fundi, laugardag 9. jan., óskuðu fulltrúar Framsóknarfl. eftir fresti til að bera fram tillögur til næstk. mánudags.

Á 24. fundi og 25. fundi komu engar tillögur fram.

Á 26. fundi háru fulltrúar Framsóknarflokksins fram svofellda tillögu: „Landskjörið verði lagt niður. Þingmannatala Reykjavíkur verði 7—8. Gullbringu- og Kjósarsýsla og Suður-Þingeyjarsýsla verði tvímenningskjördæmi (eða t. d. G.-K. verði skipt í tvö kjördæmi). Siglufjörður verði sérstakt kjördæmi“.

Því næst er bókað í fundargerðinni:

„Af hálfu fulltrúa Sjálfstæðisflokksins lýsti Jón Þorláksson yfir því, að hann skildi framkomu þessara tillagna fulltrúa Framsóknarfl. í sambandi við ákvörðun þá, sem bókuð er í niðurlagi fundargerðar 22. fundar, og atkvæðagreiðslurnar á þeim sama fundi sem augljósan vott þess, að þeir vildu eigi sætta sig við þann grundvöll, sem lagður væri í tillögum fulltrúa Sjálfst.fl. Gat hann þess, að Sjálfst.fl. teldi þessar breytingar, sem felast í tillögum fulltrúa Framsóknarfl., öldungis ófullnægjandi og taldi gagnslaust að halda áfram umræðum á þeim grundvelli. --- En jafnframt lýsti hann yfir því, að ef það gæti fremur leitt til samkomulags í nefndinni, mundu fulltrúar Sjálfst.fl. geta fallizt á það kosningafyrirkomulag, er stungið er upp á í till. Jóns Baldvinssonar, er fram voru lagðar á 19. fundi nefndarinnar 19. des. sl., um hlutfallskosningu í fleirmenningskjördæmum.

Jón Baldvinsson lét í ljós, að þar sem till. Framsóknarfl. gengju í öfuga átt við tillögu hans á 19. fundi nefndarinnar, þá gæti hann eigi fallizt á þær“.

Á 27. fundi nefndarinnar, 16. jan. 1932, barst svofelld yfirlýsing frá fulltrúum Framsóknarflokksins:

„Út af yfirlýsingum þeim, sem birtar voru á síðasta nefndarfundi, lýsa fulltrúar Framsóknarflokksins yfir því, að þeir halda fast við það meginatriði, að núverandi kjördæmi fái að halda þeim rétti að eiga sérstaka fulltrúa, og skírskota til meirihlutasamþykktar um það atriði á fundi nefndarinnar 6. þ. m. Þeir geta því alls ekki fallizt á tillögu Jóns Baldvinssonar á 19. fundi nefndarinnar, þar eð sú tilhögun sviptir núverandi kjördæmi þeim rétti.

Tillögur sjálfstæðismanna eru hinsvegar þeim annmörkum háðar í einstökum atriðum, að telja má vist, að þó þær næðu nú samþykki, þá yrði framkvæmdin sú, að frá þeim yrði þegar horfið aftur. En með þeim er lagður til grundvallar réttur kjördæmanna til að eiga sérstaka þingmenn, og telja fulltrúar Framsóknarflokksins sjálfsagt að leita enn á ný þeirrar lausnar málsins á þessum grundvelli, sem líkleg er að verða til frambúðar“.

Fulltrúar Sjálfst.flokksins gáfu svofellda yfirlýsingu:

„Með því að augljóst er af yfirlýsingu framsóknarmanna, að þeir geta

ekki fallizt á tillögur sjálfstæðismanna frá 14. des., og sérstaklega ekki á það meginatriði þeirra, að þingflokkarnir fái þingsæti í samræmi við kjósendafjölda, þá telja fulltrúar Sjálfst.fl. í nefndinni þýðingarlaust að halda áfram samvinnu við fulltrúa Framsóknarfl., en eru þó fúsir til að koma á sameiginlegan nefndarfund, ef nýjar tillögur koma fram áður en starfstíma nefndarinnar er lokið“.

Jón Baldvinsson taldi rétt, að nú væri gengið til atkvæða um framkomnar tillögur, en hinn setti formaður óskaði eftir, að atkvæðagreiðslu yrði frestað þangað til hinn reglulegi formaður nefndarinnar kæmi til bæjarins, er ekki mundi verða síðar en um næstu viku. Féllust allir nefndarmenn á það.

Á 28. fundinum, 13. febr., var enn rætt um málið, en engin ákvörðun tekin.

## 2. Stutt yfirlit um kjördæmaskipun frá 1843 til þessa tíma.

Fyrstu fyrirmæli um alþingiskosningar hér á landi eru í alþingistilskipuninni frá 8. marz 1843. Eigi þykir ástæða til að rekja hér efni þeirrar tilsk., en geta má þess, að eignarréttur yfir fasteign var almennt skilyrði fyrir kosningarrétti og kjörgengi. Kjördæmaskipun var mjög óbrotin. Hver af 19 sýslum (lögsagnarumdæmum) landsins skyldi kjósa 1 þingmann og kaupstaðurinn Reykjavík einn. Auk þessara 20 þjóðkjörnu þingmanna skyldi konungur tilnefna 6, og voru þingmenn alls 26.

Þó fyrirmæli tilsk. þessarar um kosningarrétt og kjörgengi væru allófrjálslæg á mælikvarða vorra tíma, mun eigi hafa verið sérstök óánægja með þau þá. Hinsvegar virðist hafa verið talsverð óánægja yfir, hve þingmenn voru fáir, og við og við koma fram ákveðnar óskir um að fjölga þeim. Virðist almennt hafa verið litið svo á, að þeir ættu að vera nálægt 50.

Með tilskipun frá 6. jan. 1857 er nokkuð breytt skilyrðum fyrir kosningarrétti og kjörgengi. Þá er og Skaftafellssýsla gerð að 2 kjördæmum. Að öðru leyti haldast fyrirmæli alþingistilskipunarinnar gömlu í höfuðatriðum til 1874.

Með stjórnarskránni frá 5. jan 1874 koma ný fyrirmæli um skipun þingsins, kosningarrétt og kosningatilhögun. 14. gr. mælir svo fyrir, að á Alþingi eigi sæti 30 þjóðkjörnir þingmenn, en tala hinna konungkjörnu er látin haldast óbreytt. Í „ákvörðunum um stundarsakir“ aftan við stjórnarskrána sjálfa er mælt fyrir um, hvernig kjósa skuli hina nýju þingmenn „þangað til öðruvisi verður fyrir mælt með lögum“. Stjórnin lagði svo fyrir hið fyrsta löggjafarþing, 1875, frv. til laga um kosningar til Alþingis. Á því þingi náði frv. ekki fram að ganga, var fellt við 3. umr. í efri deild. En stjórnin lagði frv. af nýju fyrir þing 1877 eins og neðri deild hafði frá því gengið 1875. Náði frv. þá lagasamþykki.

Fyrirmæli kosningalaganna um kjördæmaskipun eru í 18. gr. Hún er svo hljóðandi:

„Sérhver sýsla á landinu skal vera eitt kjördæmi, að undanteknum Skaftafells- og Þingeyjarsýslum, sem hvorri um sig skal skipta í 2 sérstök kjördæmi, með þeim takmörkum, sem hingað til hafa verið. Kaupstaðurinn Reykjavík, með því nágrenni, sem heyrir undir lögsagnarumdæmi bæjarins,

skal vera kjördæmi fyrir sig. — Tölu hinna þjóðkjörnu alþingismanna, sem ákveðin er í stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Íslands, 5. janúar 1874, 14. gr., skal skipt niður á þann hátt, að tveir alþingismenn séu kosnir í sérhverju af kjördæmum þeim, sem hér skulu talin: Gullbringu- og Kjósarsýslu, Árnessýslu, Rangárvallasýslu, Ísafjarðarsýslu ásamt Ísafjarðarkaupstað, Húnavatnsýslu, Skagafjarðarsýslu, Eyjafjarðarsýslu ásamt Akureyrarkaupstað, Norðurmúlasýslu og Suðurmúlasýslu, en í hverju hinna kjördæmanna, sem eru hin 2 kjördæmi í Skaftafells- og Þingeyjarsýslum, hvorri um sig, Vestmannaeyjasýsla, Reykjavíkurborg, Borgarfjarðarsýsla, Mýrasýsla, Snæfellsnes- og Hnappadalssýsla, Dalasýsla, Barðastrandarsýsla og Strandasýsla, skal kjósa einn alþingismann. — — —“

Eins og sjá má, eru þessi ákvæði um kjördæmaskipunina í höfuðatriðum þau sömu sem við búum við enn í dag. Er því vert að athuga, að hve miklu leyti þau hafi fullnægt réttlætiskröfum um jafnan kosningarrétt, þegar þau upphaflega eru sett. Skal hér gefið yfirlit yfir íbúafjölda og kjósendafjölda hvers kjördæmis, og er þar miðað við manntalið 1880:

	Kjósendafj.	Íbúatala
Austur-Skaftafellssýsla .....	136	1274
Vestur-Skaftafellssýsla .....	219	2230
Rangárvallasýsla .....	534	5360
Vestmannaeyjar .....	48	557
Árnessýsla .....	586	6257
Kjósar- og Gullbringusýsla .....	493	5660
Reykjavík .....	235	2567
Borgarfjarðarsýsla .....	232	2598
Mýrasýsla .....	215	2328
Snæfellsnessýsla .....	342	3272
Dalasýsla .....	233	2357
Barðastrandarsýsla .....	271	2857
Ísafjarðarsýsla .....	434	5551
Strandasýsla .....	155	1861
Húnavatnssýsla .....	446	5028
Skagafjarðarsýsla .....	428	4599
Eyjafjarðarsýsla .....	475	5325
Suður-Þingeyjarsýsla .....	303	3767
Norður-Þingeyjarsýsla .....	153	1569
Norður-Múlasýsla .....	316	3825
Suður-Múlasýsla .....	303	3603
Samtals	6557	72445

Hinir þjóðkjörnu þingmenn voru alls 30, og kemur þannig einn þingmaður á hverja 2415 landsbúa til jafnaðar. — Beri maður þá meðaltölu saman við íbúatölu hinna einstöku kjördæma, kemur í ljós, að íbúatala í ýmsum kjör-

dæmum verður alllangt fyrir ofan meðaltöluna (S.-Þingeyjarsýsla hæst með ca. 1350 umfram), en annarsstaðar verður íbúatalan langt fyrir neðan meðaltölu (Vestmannaeyjar lægst, vantar ca. 1850). Frá upphafi hefir því kjördæmaskipunin gert aðstöðu kjósenda til að hafa áhrif á þingmannavalið allmisjafna, eftir því hvar þeir hafa verið búsettir á landinu. — En þó hefir þetta ósamræmi aukizt mjög á síðari árum.

Geta má þess, að í umræðum um kosningalagafrumvarpið á þingunum 1875 og 1877 er ekki einu orði minnzt á kjördæmaskipunina, en aftur á móti er talsvert þráttað um ýms ómerkileg aukaatriði. En skiljanlegra verður þó, að misrétti kjördæmaskipunar vektu ekki sérlega eftirtekt á þessum tíma, þegar þess er gætt, að almennur kosningarréttur var ennþá ekki viðurkenndur, eins og bezt sést á því, að einungis ca. ellefti hluti þjóðarinnar hefir kosningarrétt til Alþingis — og það eftir hinni nýju „frjálslegu“ stjórnarskipun.

Kjördæmaskipunin frá 1877 mun í fyrsta sinn hafa verið opinberlega gagnrýnd af Indriða rithöf. Einarssyni í grein í Timariti Bókmenntafélagsins árið 1880. Vekur hann athygli á aðstöðumun kjósenda til áhrifa á skipun þingsins og bendir á ýmsar leiðir til að jafna þann mun. Miklu harðvítugri gagnrýni fær kjördæmaskipunin þó í fyrirlestri Páls amtmanns Briems, sem prentaður er í „Eimreiðinni“ árið 1900. Leggur hann höfuðáherzlu á, að atkvæði hvers kjósenda eigi að hafa fullgildi í hlutfalli við önnur atkvæði, „eigi aðeins að því, er snertir þann mann, er hann vill kjósa, heldur og þann flokk, er hann fylgir að málum“.

Að öðru leyti virðist hafa verið hljótt um kjördæmaskipunina mörg fyrstu árin, og fram yfir aldamót koma engar tillögur fram á þingi um breytingar á henni.

Fyrir þingunum 1901 og 1902 lágu frv. um breytingar á kjördæmaskipun, er aðallega gengu í þá átt að skipta tvímenningskjördæmunum í einmenningskjördæmi. En ekki náðu tillögur þessar fram að ganga, að því undanskildu, að á þingi 1902 var Ísafjarðarsýsla skipt í 2 kjördæmi (Vestur-Ísafjarðarsýsla og Norður-Ísafjarðarsýsla með Ísafjarðarkaupstað). Þess er þó rétt að geta, að nefnd sú, er hafði kosningalagafrv. til meðferðar á þingi 1901, lét í ljós, að hún vænti þess, að stjórnin veitti þörfinni á nýrri kjördæmaskipun athygli og umhyggju og kæmi með tillögur um nýja kjördæmaskipun með réttri hliðsjón af íbúafjölda, kjósendatölu og landsháttum.

Árið 1903 var, svo sem kunnugt er, samþykkt stjórnarskrárbreyting. Meðal nýmæla þeirra stjórnarskipunarlaga var það, að þjóðkjörnum þingmönnum var fjölgað úr 30 í 34. Þurfti þá eðlilega um leið að ráðstafa hinum nýju þingsætum. Var það gert með lögum nr. 19, 3. okt. 1903. Mæla þau svo fyrir, að ef stjórnarskrárbreytingin verði að lögum, „og Alþingi verði haldið, eftir að lögin hafa öðlzt gildi, áður en ný kjördæmaskipun er komin á, skulu hinir 4 nýju alþingismenn kosnir þannig:

- 1 af Reykjavíkurkaupstað,
- 1 – Ísafjarðarkaupstað,
- 1 – Akureyrarkaupstað og
- 1 – Seyðisfjarðarkaupstað.

Eins og hin tilvitnuðu orð frv.gr. bera með sér, er gengið út frá, að hér sé aðeins um bráðabirgðaráðstöfun að ræða. Hið sama kemur fram margsinnis í umræðum um málið á þingi 1903. Þingmenn ganga þá sýnilega út frá, að kjördæmaskipunin í heild verði tekin til endurskoðunar og gagngerðra breytinga. Og þá fyrst fara að heyrast raddir á þingi um alm. jafnan kosningarrétt og réttláta kjördæmaskipun. — En þessi bráðabirgðatilhögun frá 1903 stendur þó óhögguð eftir næstum 29 ár!

Ekki verður þó vanrækslu þáverandi stjórnar um þetta seinlæti kennt. Þegar á þingi 1905 — fyrsta þingi eftir að landsstjórnin fluttist inn í landið — flutti ráðherrann, Hannes Hafstein, frumvarp um breytingar á lögum um kosningar til Alþingis. Í frv. því er lagt til, að gagngerðar breytingar verði gerðar á kjördæmaskipun og kosningatilhögun. Lagt er til, að landinu verði skipt í 7 kjördæmi, er kjósi hvert 4—6 þingmenn, eftir íbúafjölda. Í öllum kjördæmunum skyldi kosið eftir reglum hlutfallskosninga (d'Hondts aðferð). Frv. var vísað til nefndar og fékk vinsamlegar undirtektir, en dagaði uppi á því þingi. Frv. var aftur lagt fyrir Alþingi 1907 með óbreyttum ákvæðum um kjördæmaskipun. Urðu um það allmiklar umræður, en svo fór, að það féll við 3. umr. í neðri deild með litlum atkvæðamun (12 : 11, 2 greiddu ekki atkv.).

Á kjördæmaskipuninni hafa síðan ekki verið gerðar aðrar breytingar en þær, að 1920 var þingm. Reykjavíkur fjölgað upp í 4 og þá jafnframt ákveðið, að þar skyldi kosið hlutfallskosningum. 1922 var Húnavatnssýslu skipt í 2 kjördæmi, Austur- og Vestur-Húnavatnssýslu, er hvor kýs einn þingmann. Þá má loks á það minnast, að þegar konungkjörið var afnumið með stjórnarskrár-breytingunni 1915, komu í stað hinna konungkjörnu þingmanna 6 þingmenn, er kosnir skyldu með almennum hlutbundnum kosningum um land allt, í fyrsta sinn allir í einu, en eftir það helmingur í senn.

Á síðari árum hafa fram komið ákveðnari og ákveðnari kröfur um breytta kjördæmaskipun. Á þingi hefir þeirra þó eigi gætt allmjög fram á síðustu tíma. Rétt er þó að geta þess, að 1917 flutti Jörundur Brynjólfsson, núv. 1. þm. Árnesinga, tillögu til þingsályktunar um að skora á landsstjórnina að undirbúa og leggja fyrir næsta reglul. Alþingi frv. til laga um réttláta kjördæmaskipun, sem byggð sé á þeim grundvelli, að kjósendatala hvers kjördæmis verði sem jöfnust. Tillaga þessi var felld í neðri deild.

1930 fluttu þingm. Alþýðuflokksins í neðri deild tillögu til þingsályktunar þess efnis, að Alþingi feli ríkisstjórninni að undirbúa fyrir næsta þing tillögur til breytinga á kjördæmaskipuninni, er tryggi kjósendum jafnan rétt til áhrifa á skipun Alþingis hvar sem þeir búa á landinu.

Tillagan var eigi útrædd.

### 3. Núverandi kosningatilhögun og gallar hennar.

Kosningum til Alþingis er sem stendur þannig háttað:

- A. Kosnir eru 36 þingmenn samtímis til fjögurra ára í sérstökum kjördæmum, og hafa kosningarrétt karlar og konur, sem eru 25 ára eða eldri, er kosning fer fram, og hafa ríkisborgararétt hér á landi og verið búsettir í land-

inu síðustu 5 árin áður en kosningar fara fram. Þó getur enginn átt kosningarrétt nema hann hafi óflekkað mannorð, hafi verið heimilisfastur í kjördæminu 1 ár og sé fjár sins ráðandi, enda ekki í skuld fyrir þeginn sveitarstyrk.

Kosning þessi fer fram með þrennu móti:

1. Í 20 einmenningskjördæmum svo nefndum er kosinn einn þingmaður í hverju. Hver kjósandi greiðir aðeins einum frambjóðanda atkvæði, og sá af frambjóðendum er kosinn, sem fær flest atkvæði.
  2. Í 6 tvímenningskjördæmum svo nefndum eru kosnir 12 þingmenn, tveir í hverju. Hver kjósandi greiðir tveim frambjóðendum atkvæði, og þeir tveir frambjóðendur eru kosnir, sem fá flest atkvæði.
  3. Í einu kjördæmi, Reykjavík, eru kosnir 4 þingmenn og viðhöfð hlutfallslistakosning. Hver kjósandi greiðir einum framboðslista atkvæði, og við útreikning á því, hverjir hafi náð kosningu og í hvaða röð, er farið eftir aðferð þeirri, sem kennd er við d'Hondt.
- B. Kosnir eru 6 þingmenn í landinu í heild ser. kjördæmi. Kosningarrétt hafa karlar og konur 35 ára og eldri, að öðru leyti með sömu takmörkunum og segir undir A. Þessir þingmenn eru kosnir til 8 ára, en kosningin fer fram í tvennu lagi, þannig að þrír einungis eru kosnir samtímis, 4. hvert ár. Kosningar þessar eru hlutfalls-listakosningar eftir svipuðum reglum og kosningin A. 3.

*Gallarnir* á þessari kosningatilhögun eru margir, og eru þessir helztir:

1. *Kosningarrétturinn er ekki fullkomlega almennur.* Aldursmarkið 25 ár, og þó sérstaklega 35 ár, þykir nú orðið of hátt. Eins árs búseta í tilteknu kjördæmi er ekki eðlilegt skilyrði fyrir kosningarrétti, og sú skoðun er nú orðin mjög almenn, að skuld fyrir þeginn sveitarstyrk eigi ekki að svipta menn kosningarrétti út af fyrir sig, ekki nema svo standi á, að nauðsyn hafi þótt að svipta styrkþega fjárforræði.
2. *Kosningarrétturinn er ekki jafn.* Þetta kemur fram í ýmsum myndum, og hefir ágerzt mjög á síðari árum vegna mismunandi fólksfjölgunar í plássum landsins, jafnframt því að kjördæmaskipun hefir haldizt óbreytt í aðalatriðum. Skulu nú nefnd nokkur dæmi upp á þetta.
  - a. Mannfjöldinn og þar með kjósendafjöldinn á hvern þingmann er orðinn mjög mismunandi í kjördæmunum. Eftir manntalinu frá 2. des. 1930 voru íbúar á hvern þingmann:
 

Í Reykjavík (fjögurra manna kjördæmi) . . . . .	7045	íbúar á þingm.
Í tvímenningskjördæmi mest (Eyjafjkjd.) . . . . .	3594	—, —
og minnst (N.-Múlakjd.) . . . . .	1388	—, —
Í einmenningskjördæmi mest (Gbr. Kj.) . . . . .	5179	—, —
og minnst (Seyðisfj.) . . . . .	931	—, —
þar næst (A.-Skfs.) . . . . .	1136	—, —

 en meðaltal íbúa á kjördæmakosinn þingmann um 3000 á landinu alls.
  - b. Kosningatilhögunin í einmennings- og tvímenningskjördæmunum leiðir það af sér, að fjöldi kjósenda í þessum kjördæmum verður alveg áhrifalaus á skipun Alþingis, og það þótt þessir kjósendur sæki kjörfund og

- neyti atkvæðisréttarins. Í öllum einmenningskjördæmum verða þeir kjósendur áhrifalausir og í framkvæmdinni sviptir kosningarréttinum, sem ekki standa í fjölmennasta flokknum innan þess kjördæmis, þeirra er hafa frambjóðendur þar í kjöri. Sama er um tvímenningskjördæmi, ef kosnir verða tveir menn af sama flokki. Við kosninguna 1931 hefir rétt við  $\frac{1}{3}$  hluti þeirra kjósenda, er atkvæði greiddu utan Reykjavíkur, glatað alveg atkvæði sínu á þennan hátt.
- c. Kosningaraðferðin í tvímenningskjördæmunum, þar sem hver kjósandi greiðir tveim frambjóðendum atkvæði, og þeir tveir teljast kosnir, sem fá flest atkvæðin, gefur flokksmönnum stærsta flokksins í þessum kjördæmum tvöfaldan kosningarrétt í flestum tilfellum, en kjósendur hinna flokkanna missa sinn rétt. Sem dæmi upp á þetta má taka kosninguna í Suður-Múlakjördæmi 1931. Þar voru atkvæðatölurnar:
- |                    |           |
|--------------------|-----------|
| Framsóknarflokkur  | 846 atkv. |
| Sjálfstæðisflokkur | 646 —     |
| Alþýðuflokkur      | 437 —     |
- ef talið er eftir kjósendum, en atkvæðatölur þær, sem fram koma, eru tvöfalt hærri, af því að hver kjósandi greiðir tvisvar atkvæði. Eftir reglum þessarar tvöföldu atkvæðagreiðslu fékk Framsóknarflokkurinn þarna tvö þingsæti, en ef hver kjósandi hefði fengið að kjósa aðeins einn þingmann, eins og í einmenningskjördæmunum, þá hefði væntanlega Framsóknarmaður fengið hæstu atkvæðatöluna og Sjálfstæðismaður næsthæsta, og þeir tveir hlotið kosninguna. En af því að hver kjósandi í stærsta flokknum fær tvö atkvæði, missa kjósendur beggja hinna flokkanna, sem til samans eru meiri hluti kjósenda í kjördæminu, allan sinn rétt.
3. *Kosningatilhögunin er margbrotin og erfið í framkvæmd.* Það er í sjálfu sér fremur óviðkunnanlegt, að hinir 36 kjördæmakosnu þingmenn skuli kosnir eftir þrem mismunandi kosningareglum, en þó veldur þetta ekki sérstökum erfiðleikum eða kostnaði í framkvæmd. En landskjörið á 6 þingmönnum er óhæfilega fyrirhafnarmikið og kostnaðarsamt, þar sem það er slitið úr sambandi við hinar kosningar. Til þess að endurnýja allt þingið þarf að minnsta kosti þrennar kosningar á öllu landinu, og kosningar um allt land geta ekki orðið færri en tvisvar á hverjum 4 árum, en þar fyrir utan getur orðið meira og minna af aukakosningum, bæði í hinum sérstöku kjördæmum, þar sem engir varaþingmenn eru, og með landskjöri, sakir þess að ákvæðin um varaþingmenn við landskjör eru ófullnægjandi til að girða fyrir aukakosningar vegna fráfalls þingmanna úr hinum 6 landskjörnu sætum. Þá er og sá galli á landskjörinu, að réttlæti hlutfallskosninga nýtur sín nokkru miður en vera þyrfti, af því að einungis 3 eru kosnir samtímis. Þá má og telja það fremur galla á þessari tilhögun, að þingrof nær ekki til hinna landskjörnu, þótt þeir séu ekki þingdeild (málstofa) út af fyrir sig, og endurnýjast efri deild því aðeins að nokkrum hluta við kosningar eftir þingrof.
4. *Kosningatilhögunin veitir ekki lengur neina tryggingu fyrir því, að Alþingi sé rétt mynd af skoðunum og vilja kjósendanna í landinu.*
- Þetta er orðinn sá höfuðgalli á tilhöguninni, sem gerir hana alveg óhaf-



andi lengur. Þessu til sönnunar nægir að benda á skipun Alþingis eftir tvennar síðustu kjördæmakosningar, 1927 og 1931.

Atkvæðatölurnar við hinar almennu kjördæmakosningar 1927 og skipun þingsins í heild (landskjörnir þingmenn meðtaldir) sést af þessu yfirliti:

Flokkur	Atkvæðatala	Þingsæti	Atkv. á hvern þingm.
Íhaldsflokkur	13616½	16	851
Framsóknarflokkur	9532½	19	502
Alþýðuflokkur	6097½	5	1220
Frjálslyndi flokkurinn	1858	1	1858
Utan flokka	904½	1	904

Miðað við 42 þingmenn var meðaltal gildra atkvæða við þessa kosningu 762 atkv. á þingmann. Til þess að gefa rétta mynd af skoðunum og vilja kjósendanna, eins og hann kom fram við þessar kosningar, hefði flokkaskiptingin í þinginu átt að vera:

Íhaldsflokkur	18 þingmenn í stað 16
Framsóknarflokkur	13 — „ — 19
Alþýðuflokkur	8 — „ — 5
Frjálslyndi flokkurinn	2 — „ — 1
Utan flokka	1 þingm. eins og var.

Eftir kosningarnar 1931 var niðurstaðan þessi:

Sjálfstæðisflokkur	.... hafði 15 þingmenn en átti tilkall til 19
Framsóknarflokkur	.. — 23 — — — — 15
Alþýðuflokkur	..... — 4 — — — — 7
Kommúnistaflokkur fékk engan þm. en átti tilkall til	.... 1

Eftir hvorutveggja þessar kosningar var þingið svo skipað, að fjölmennasti þingflokkurinn var sá annar í röðinni að kjósendafylgi, og hafði eftir fyrri kosninguna 46% meira þingfylgi og eftir seinni kosninguna 53% meira þingfylgi en honum bar að réttri tiltölu við kjósendafjölda, en þingfylgi annara flokka var skert að sama skapi. Eftir seinni kosninguna hefir sá flokkur algerðan meiri hluta í þinginu, 23 þingmenn, sem eftir kjósendafylgi á aðeins að hafa einn þingmann umfram þriðjung þingsæta.

Þetta ástand er algerlega óviðunandi í landi, sem vill telja sig lýðræðisríki. Eftir réttarmeðvitund nútímans er þjóðfélagsvaldið í lýðræðislöndum byggt á þeim grundvelli, að valdið sé sameiginleg eign hinna fullveðja borgara, hluti af mannréttindum hvers einstaks þeirra, sem eigi verður með neinu lagaboði réttilega af þeim tekinn eða misjafn ger, þó hitt geti komið fyrir, að einstaklingur brjóti þessi réttindi af sér um stundarsakir eða fyrir fullt og allt með því að gera sig sekan í athæfi, sem varðar við lög og svivirðilegt er að almenningsdómi. Meðferð þessa valds fela borgararnir löggjafarþinginu í umboði sínu, en þar af leiðir beint, að þingið á að vera hlutfallslega rétt smækkuð mynd af þeim skoðunum, sem uppi eru meðal kjósendanna. Í öllum löndum koma þessar skoðanir nú á tímum fram á þann hátt, að þeir, sem eru sömu skoðunar í þeim mál-

um, sem aðallega koma til greina við kosningar, hópa sig saman í landsmálaflokka með tilsvarendi þingflokkum innan þinganna. Af hinum jafna rétti fullveðja borgara til þátttöku í ríkisvaldinu og áhrifa á meðferð þess leiðir þá það, að landsmálaflokkarnir eða þingflokkarnir verða að fá þingsætatölu í samræmi við þá kjósendatölu, er stendur að baki hverjum þeirra fyrir sig. Með því er jafnrétti kjósendanna tryggt — og á engan annan hátt verður það tryggt.

Til frekari skýringar á þessu mikilvæga undirstöðuatriði skal vísað til ritgerðar eftir J. Þ. um „Þjóðfélagsvaldið nú á tímum“, sem prentuð er hér á eftir sem fylgiskjal.

Núverandi kosningatilhögun er svo mjög bundin af ákvæðum stjórnarskrárinnar, að án stjórnarskrárbreytingar er ekki unnt að fá neina þá lagfæringu, sem við sé unandi. Stjórnarskrárbreyting verður að ganga á undan kosningalagabreytingu, og er því fyrsta verkefni nefndarinnar að gera tillögur um breytingar á stjórnarskránni.

#### 4. Stjórnarskrárbreytingar.

Þau ákvæði stjórnarskrárinnar, sem falla undir verkefni nefndarinnar („skipun Alþingis og kjördæmaskipunin“), eru skráð í II. kafla stjórnarskrárinnar frá 18. maí 1920, 26. til 30. gr. (sbr. og ákvæði um stundarsakir aftast í stjkskr.). Þykir rétt að taka þessi nógildandi ákvæði upp hér:

##### „26. gr.

Á Alþingi eiga sæti 40 þjóðkjörnir þingmenn. Tölu þeirra má breyta með lögum.

Alþingi skiptist í tvær deildir, efri þingdeild og neðri þingdeild. Í neðri deild eiga sæti 26 þingmenn, en 14 í efri deild. Tölum þessum má breyta með lögum.

Óhlutbundnum kosningum í sérstökum kjördæmum skulu kosnir 34 þingmenn, en 6 hlutbundnum kosningum um land allt í einu lagi.

Með lögum má ákveða, að þingmenn Reykjavíkurkaupstaðar skuli kosnir hlutbundnum kosningum, og gilda þá um kjörgengi og kosningarrétt sömu reglur sem við óhlutbundnar kosningar.

Þeir þingmenn eiga allir sæti í efri deild, sem kosnir eru hlutbundnum kosningum um land allt, og auk þeirra 8 þingmenn, er sameinað Alþingi kys úr flokki þingmanna, sem kosnir eru í sérstökum kjördæmum. Hinir eiga sæti í neðri deild.

##### 27. gr.

Þingmenn kosnir í sérstökum kjördæmum skulu kosnir til 4 ára, en þingmenn kosnir hlutbundnum kosningum um land allt til 8 ára, og fer helmingur þeirra frá fjórða hvert ár. Þingrof nær ekki til þingmanna þeirra, sem kosnir eru hlutbundnum kosningum um land allt.

28. gr.

Deyi þingmaður, kosinn í sérstöku kjördæmi, á kjörtímanum, eða fari frá, þá skal kjósa þingmann í hans stað fyrir það, sem eftir er kjörtímans. Verði á sama hátt autt sæti þingmanns, kosins hlutbundinni kosningu um land allt, tekur sæti hans varamaður sá, er í hlut á, en varamenn skulu vera jafnmargir og þingmenn, kosnir hlutbundnum kosningum um land allt, enda kosnir á sama hátt og samtímis. Sama er og, ef þingmaður, kosinn hlutbundinni kosningu um land allt, forfallast, svo að hann getur ekki setið á einhverju þingi, hvort er reglulegt þing eða aukathing, eða það sem eftir er af því þingi.

29. gr.

Kosningarrétt við kosningar til Alþingis í sérstökum kjördæmum hafa allir, karlar og konur, sem eru 25 ára eða eldri, er kosning fer fram, og hafa ríkisborgararétt hér á landi og verið búsettir í landinu síðustu fimm árin áður en kosningar fara fram. Þó getur enginn átt kosningarrétt, nema hann hafi óflekkað mannorð, hafi verið heimilisfastur í kjördæminu 1 ár og sé fjár síns ráðandi, enda ekki í skuld fyrir þeginn sveitarstyrk.

Gift kona telst fjár síns ráðandi, þótt hún eigi óskilið fjárlag með manni sínum.

Með sömu skilyrðum hafa karlar og konur, sem eru 35 ára eða eldri, kosningarrétt til hlutbundinna kosninga um land allt. Að öðru leyti setja kosningalög nánari reglur um kosningar og um það, í hverri röð varamenn skuli koma í stað aðalmanna í efri deild.

30. gr.

Kjörgengur við kosningar í sérstökum kjördæmum er hver ríkisborgari, sem kosningarrétt á til þeirra. Kjósa má samt þann mann, sem á heima utan kjördæmis, eða hefir átt heima í kjördæminu skemur en 1 ár. Með sömu skilyrðum hefir maður, karl eða kona, 35 ára eða eldri, kjörgengi við hlutbundnar kosningar um land allt.

Þeir dómendur, er ekki hafa umboðsstörf á hendi, eru þó ekki kjörgengir“.

Við þetta er að athuga, að samkvæmt heimildunum í 26. gr. hefir tala þingmanna verið aukin upp í 42, og eiga 28 sæti í neðri deild. Í stérstökum kjördæmum eru kosnir 36 þingmenn, þar af 4 í Reykjavík með blutfallskosningu.

Í ákvæðum þessum felst ekki önnur trygging fyrir því, að skoðanaflokkar landsmanna fái þingsæti að tiltölu við kjósendafjölda en sú, að 6 landskjörnir þingmenn og 4 í Reykjavík, eða 10 af 42 alls, eru kosnir hlutbundnum kosningum. Þykir sjálfsagt að bæta úr þessari vöntun með því fyrst og fremst að taka upp í stjórnarskrána ákvæði, er tryggi það, að kosningalöggjöfinni verði jafnan þannig hagað, að Alþingi verði rétt mynd af skoðunum og vilja kjósendanna í landinu. Jafnframt þykir sjálfsagt að fella úr stjkskr. öll ákvæði, er binda kosningatilhögun á þann hátt, sem þessu gæti orðið til hindrunar. Samkvæmt þessu leggjum við til, að lögtekin verði óbreytt að efni til 1. gr. frv. þess

um breytingu á stjórnarskránni, sem flutt var á sumarþinginu 1931 af þingmönnum Sjálfstæðisflokksins, en við hana aukið því ákvæði, sem að visu er sjálfsagt, að á Alþingi eigi sæti þjóðkjörnir fulltrúar. Um þetta er meiri hluti millipinganeftdarinnar sammála, þ. e. fulltrúar Sjálfstæðisflokksins og Alþýðuflokksins í nefndinni.

Við leggjum ekki til, að nein ákvæði um kjördæmaskipun eða kosningatilhögun verði tekin upp í sjálfa stjórnarskrána, en kosningalögum ætlað að ákveða um þetta. Að þessu leyti fylgjum við þeirri fyrirmynd, sem er um þetta í flestum stjórnarskrám Norðurlálfurikja, sem nefndin hefir kynnt sér. Yfirleitt er í stjórnarskránum aðeins eitt meginákvæði um þetta, sem tryggir skoðanaflokkunum tiltölulegan fjölda þingsæta eftir kjósendafjölda. Í flestum stjórnarskránum er þetta að visu orðað á þann einfalda hátt, að fyrirskipa hlutfallskosningar og ákveða jafnframt, að kosningarrétturinn skuli vera almennur og jafn. En hlutfallskosningar má framkvæma með svo mörgu mismunandi móti, allt frá því að landið sé eitt kjördæmi og til þess að því sé öllu skipt í einmenningskjördæmi, að stjórnarskrárákvæði um hlutfallskosningar ákveður í raun og veru ekkert annað viðvikjandi kjördæmaskipun og kosningatilhögun en það eitt, sem felst í greininni eins og við stingum upp á að orða hana, það eitt, að fulltrúatalan verði hlutfallsleg við hinar framkomnu atkvæðatölur. Við viljum ekki með stjórnarskrárákvæði fyrirfram útiloka neina þá kosningatilhögun, sem tryggir hlutfallslega rétt kosningaúrslit, ekki t. d. þó að deila mætti um, hvort slík tilhögun réttilega yrði nefnd hlutfallskosning. Sú kosningatilhögun, sem við fyrst og fremst stingum upp á, er ýmist nefnd kosning í einmenningskjördæmum með uppbótarsætum, eða hlutfallskosning í sambandi við einmenningskjördæmi, og við viljum ekki láta deilur um nafn þeirrar tilhögunar geta vakið efa um, hvort hún samrýmist stjórnarskrárákvæði. Eins og greinin hér er orðuð er hún líkust tilsvarendi ákvæði í grundvallarlögum Dana, 32. gr. önnur málsgr.:

„Til þess að tryggja hinum mismunandi skoðunum meðal kjósendanna hlutfallslega jafna fulltrúatölu („en ligelig Repræsentation“) skal í kosningalögum ákveða um kosningaaðferðina og setja nánari reglur um framkvæmd kosninganna, þar á meðal hvort hlutfallskosningar skuli notaðar, annaðhvort í sambandi við kosningu í einmenningskjördæmum eða án þess“.

Í þessu grundvallarlagaákvæði Dana er allt látið óbundið um kosningaaðferð, kjördæmaskipun og tilhögun kosninga. aðeins er slegið fastri sömu meginreglunni og í frumvarpsgrein okkar, að hinir mismunandi skoðanaflokkar eiga að fá hlutfallslega rétta fulltrúatölu. Við það fyrirmæli eru kosningalögin bundin, og virðist okkur þetta vera eðlilegt og heppilegt.

Um skipun Alþingis þykir okkur rétt að halda skiptingunni í tvær deildir, sem geta þó gengið saman í sameinað þing þegar nauðsyn krefur, og eigi sem næst þriðjungur þingmanna sæti í efri deild. Þessi deildaskipting hefir reynzt vel að okkar dómi og tryggir og léttir vinnubrögð þingsins langt fram yfir það, sem verða mundi með einni málstofu. Í frv. stjórnar Framsóknarflokksins um breytingar á stjkskr., sem lagt var fyrir vetrarþingið 1931, og í frv. sjálfstæðismanna, sem lagt var fyrir sumarþingið sama ár, var stungið upp á

að halda þessari skiptingu þingsins í deildir, og teljum við því, að um þetta muni vera samkomulag milli þessara flokka, en fulltrúi Alþfl. í millipinganeftndinni hefir áskilið sér óbundnar hendur um þetta atriði. Við teljum sjálf-sagt, að hlutfallskosning sé viðhöfð við skiptingu þingsins í deildir, og að það ákvæði sé þess eðlis, að rétt sé að binda það í stjórnarskránni.

Við álitum ekki rétt að taka neitt fram í stjórnarskránni um tölu þingmanna. Í fyrsta lagi hefir stjórnarskráin ekki að undanfögnu bundið tölu þingmanna, þar sem ákvæðinu hefir mátt breyta með einföldum lögum. Í öðru lagi þykir ekki rétt að útiloka kosningatilhögun, sem útheimti eitthvað hreyfanlega tölu þingmanna. Hefir slík kosningatilhögun t. d. verið tekin upp á Þýzkalandi, og víðar hafa komið fram uppástungur í sömu átt.

Kosningarréttinn þykir okkur rétt að rýmka svo, að hans njóti allir rikisborgarar, sem eru 21 árs eða eldri þegar kosning fer fram, eru fjár sins ráðandi og hafa óflekkað mannorð. Þar við höfum við í frv. bætt núverandi skilyrði um 5 ára búsetu í landinu, þótt við teljum það ákvæði þýðingarlitið og ekki að öllu vel viðeigandi. Að sjálfsgöðu á það ákvæði að falla burt í síðasta lagi við þá endurskoðun stjórnarskrárinnar, sem verður fram að fara þegar sambandslögin falla úr gildi.

Loks leggjum við til, að nýjar kosningar fari fram þegar er stjórnarskrárbreytingin er endanlega lögtekin, og er það bein afleiðing af þeim viðtæku breytingum, sem farið er fram á að því er snertir kosningarréttinn og skipun þingsins.

Samkvæmt tillögum okkar yrði þessi kafli stjórnarskrárinnar í heild orðaður þannig, og er prentað með venjul. letri það, sem tekið er óbreytt úr núgildandi stjórnarskrá, en breytingarnar skáletraðar:

#### 26. gr.

*Á Alþingi eiga sæti þjóðkjörnir fulltrúar. Alþingi skal svo skipað, að hver þingflokkur hafi þingsæti í samræmi við atkvæðatölu þá, sem greidd er frambjóðendum flokksins samtals við almennar kosningar.*

*Kjósa skal varaþingmenn á sama hátt og samtímis og þingmenn eru kosnir. Ef þingmaður deyr eða fer frá á kjörtímanum, tekur varaþingmaður sæti hans það, sem eftir er kjörtímans. Sama er og, ef þingmaður forfallast, svo að hann getur ekki setið á einhverju þingi eða það, sem eftir er af því þingi. Þingmenn skulu kosnir til 4 ára.*

#### 27. gr.

*Alþingi skiptist í tvær deildir, efri þingdeild og neðri þingdeild. Á þriðjungur þingmanna sæti í efri deild, en tveir þriðju hlutar í neðri deild. Verði tala þingmanna þannig, að ekki sé unnt að skipta til þriðjunga í deildirnar, eiga þeir þingmenn, einn eða tveir, sem umfram eru, sæti í neðri deild.*

*Sameinað Alþingi kys með hlutfallskosningu þingmenn þá, sem sæti eiga í efri deild, úr flokki þingmanna í byrjun fyrsta þings á kjörtímabilinu. Hinir eiga sæti í neðri deild.*

28. gr.

*Kosningarrétt við kosningar til Alþingis hafa allir, karlar sem konur, sem eru 21 árs eða eldri, þegar kosning fer fram, hafa ríkisborgararétt hér á landi og hafa verið búsettir í landinu síðustu fimm árin áður en kosning fer fram. Þó getur enginn átt kosningarrétt, nema hann hafi óflekkað mannorð og sé fjár síns ráðandi.*

Gift kona telst fjár síns ráðandi, þótt hún eigi óskilið fjárlag með manni sínum.

*Kosningalög setja að öðru leyti nánari reglur um alþingiskosningar.*

29. gr.

*Kjörgengur við kosningar til Alþingis er hver ríkisborgari, sem kosningarrétt á til þeirra.*

Þeir dómendur, er ekki hafa umboðsstörf á hendi, eru þó ekki kjörgengir.

Ákvæði um stundarsakir:

*Umboð þingmanna fellur niður, þegar stjórnarskipunarlög þessi öðlast gildi, og fara þá fram almennar kosningar til Alþingis.*

5. Kjördæmaskipun og kosningatilhögun.

Þar sem stjórnarskrárbreyting verður að fara á undan nýrri laga-setningu um þessi efni, og þar sem það tekur 2 þing að breyta stjórnarskránni, þá getur frv. til kosningalaga, sem byggt er á hinum nýju stjórnarskrárákvæðum, ekki komið fyrir hið fyrri af þeim tveim þingum, sem hafa stjksr.-breytingarnar til meðferðar. Ný kosningalög geta því ekki komið fyrir reglulegt Alþingi 1932, sem nú er að byrja störf sín. Af þessari orsök hefir okkur ekki þótt nauðsyn að semja og hafa tilbúið nú þegar lagafrv. um kjördæmaskipun og kosningar til Alþingis, en höfum lagt fram uppástungur um tilhögun á þessu í meginatriðum. Í uppástungum þessum er þó gengið framhá mörgu, sem setja þarf í kosningalög, en við höfum talið, að ekki mundi valda miklum ágreiningi meðal þeirra, sem gætu fallizt á tilhögunina í aðalatriðum.

Eins og áður var getið, kom ágreiningur fram í nefndinni aðallega um það tvennt:

- a) Hvort tryggja ætti þingflokkunum þingsæti í samræmi við kjösendafjölda og
- b) Hvort núverandi kjördæmi ættu að halda áfram að hafa sérstaka kjördæmakosna þingfulltrúa.

Fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í nefndinni vildu reyna að sameina þetta tvennt, og á því eru tillögur okkar byggðar um *hlutfallskosningar í sambandi við einmenningskjördæmi*. Tilhögunin er í aðalatriðum á þessa leið:

Fyrst eru kosnir 30 þingmenn á mjög svipaðan hátt og nú, í 26 einmenn-

*ingskjördæmum* og 4 í Reykjavík. Í þessum hluta kosningarinnar eru þó þau nýmæli, að um leið og hver kjósandi lætur í ljós, hvaða *frambjóðanda* hann vilji kjósa, sýnir hann einnig hvaða *flokk* hann vilji styðja með atkvæði sínu. Framboðin sjálf verða miklu frjálslegri en nú. Nú má það varla koma fyrir, að tveir frambjóðendur af sama flokki keppi um þingsæti við kosningu. Það verður að afgera bak við tjöldin fyrir kosningar, hver eigi að vera í kjöri, þar sem um fleiri er að velja, og kjósendur almennt ráða oft litlu um þetta. Eftir uppástungunum verða venjulega fleiri en einn maður af sama flokki í framboði í hverju kjördæmi, án þess að það skaði flokkinn neitt. Ef þeir til samans fá nógu mörg atkvæði, þá hreppir flokkurinn þingsætið. Sá af frambjóðendum flokksins, sem fær flest atkvæðin, hlýtur þingmennskuna, sá næsthæsti verður varaþingmaður, ef hann þá ekki hreppir uppbótarsæti, sem einnig getur komið fyrir.

Næst er nú þessi atkvæðagreiðsla í kjördæmunum notuð sem undirstaða undir útreikningi um það, hve marga þingmenn hver flokkur skuli fá alls, og við þann útreikning er *landið allt skoðað sem eitt kjördæmi*. Atkvæði allra kjósenda vega þar jafnmikið, hvar sem þeir eru búsettir í landinu, hvort sem þeir eru í fámennu eða fjölmennu kjördæmi. Flokkarnir fá þingmannatölu svo nákvæmlega nærri réttu hlutfalli við greidda atkvæðatölu sem samrýmanlegt er því, að þingmannatala hvers flokks verður að standa á heilum; brot úr þingmanni er ekki unnt að nota. Þeir flokkar, sem hafa borið skarðan hlut frá borði við kjördæmakosninguna, fá þarna uppbótarsæti. Stungið er upp á, að þingmenn verði aldrei færri en 42, og getur þetta leitt til þess, að allir flokkar fái uppbótarsæti, ef ekki hefir komið fram mjög mikið misræmi milli flokkanna við kjördæmakosninguna.

Loks er landinu til úthlutunar á uppbótarsætunum skipt í 6 *hlutfallskjördæmi* (landshlutana eins og nú er orðin venja að aðgreina þá í Hagskýrslum). Með þessu vinnst það, að atkvæði hvers þess kjósenda, sem verður gagnslaust við sjálfa kjördæmakosninguna, af því að kjósandinn lendir í minni hluta í sínu kjördæmi, það sameinast atkvæðum annara kjósenda úr sama flokki og sama landshluta og fellur á eða færist yfir á einhvern af frambjóðendum flokksins í *þeim landshluta*. Með þessu er það tryggt, að einnig uppbótarsætin dreifist meðal frambjóðenda um allt land.

Núverandi skipting landsins í kjördæmi er byggð á skiptingunni í sveitarstjórnarumdæmi, þannig að sýslu- og bæjarfélög eru kjördæmi hvert fyrir sig, þó með 4 undantekningum, þar sem Gullbr.- og Kjósarsýsla er eitt kjördæmi, en tvö sýslufélög, sömuleiðis Barðastrandarsýsla, og Siglufjörður og Norðfjörður eru í kjördæmi með sýslufélögum þeim, sem þessir kaupstaðir tilheyrðu áður fyrr.

Fólksfjöldi kjördæmanna, þingmannatala og fólksfjöldi á hvern þingmann var sem hér segir eftir aðalmanntalinu 2. des. 1930:

1. Reykjavík, íbúar 28182, þingmenn 4, á hvern þm. 7045 íb.
2. Tvimenningskjördæmi:

Eyjafjarðarkjördæmi	7188 íb.,	á hvorn þingm.	3594 íb.
Suðurmúlakjördæmi	5642 —	—	— 2821 —

Árnessýsla,	4910	ib., á hvorn þingm.	2455	ib.
Skagafjarðarsýsla,	4008	— - — —	2004	—
Rangárvallasýsla,	3511	— - — —	1755	—
Norðurmúlasýsla,	2777	— - — —	1388	—
3. Einmenningskjördæmi:				
Gullbr.- og Kjósarsýsla,	5179	—		
Akureyri,	4133	—		
Suður-Þingeyjarsýsla	3976	—		
Snæfellsnessýsla	3646	—		
Hafnarfjörður,	3552	—		
Vestmannaeyjar,	3380	—		
Norður-Ísafjarðarsýsla,	3220	—		
Barðastrandarsýsla,	3115	—		
Borgarfjarðarsýsla,	2688	—		
Ísafjörður,	2511	—		
Vestur-Ísafjarðarsýsla,	2358	—		
Austur-Húnavatnssýsla	2241	—		
Strandasýsla,	1840	—		
Mýrasýsla	1797	—		
Norður-Þingeyjarsýsla	1744	—		
Vestur-Skaftafellssýsla	1725	—		
Dalásýsla	1639	—		
Vestur-Húnavatnssýsla	1615	—		
Austur-Skaftafellssýsla	1136	—		
Seyðisfjörður	931	—		
<i>Landið allt</i>	<i>108644</i>	<i>ibúar.</i>		

Yfirlit þetta sýnir, að fólksfjöldi á hvern þingmann er nú orðinn mjög misjafn í kjördæmum landsins. Meðal annars er skiptingin í einmennings- og tvímenningskjördæmi orðin alveg úrelt. Af einmenningskjördæmunum eru nú 8 orðin fólksfleiri en fólksfæsta tvímenningskjördæmið (Norðurmúlas.), og 5 fólksfleiri en það næsta (Rangárvallas.). Aðeins tvö af tvímenningskjördæmunum eru fólksfleiri en nokkurt einmenningskjördæmanna. Af því að tillögur okkar um úthlutun uppbótarsætanna leiða það af sér, að í þau veljast fyrst og fremst frambjóðendur úr fjölmennustu kjördæmunum, til viðbótar hinum eiginlega kjördæmakosna þingmanni, hefir okkur ekki virzt næg ástæða til þess að halda skiptingunni í einmennings- og tvímenningskjördæmi. En það viljum við taka fram, að ef það yrði ofan á að halda áfram að hafa einhver tvímenningskjördæmi, þá teljum við alveg sjálfsagt að lögleiða hlutfallskosningu við kjördæmakosninguna innan þeirra. En á móti því að halda nokkrum tvímenningskjördæmum mælir annarsveggar það, að eftir tillögum okkar að öðru leyti óbreyttum yrði það til þess að fjölga hinum kjördæmakosnu þingmönnum og gæti hæglega til viðbótar leitt af sér fjölgun uppbótarsætanna.

Aftur á móti þykir okkur rétt að benda á það, að með litlum viðauka, sem að engu leyti fer í bága við tillögur okkar, er unnt að tryggja núverandi



tvímenningskjördæmum tvo þingmenn hverju, eða svo mörgum þeirra, sem ástæða þykir til. Aðalreglan um úthlutun uppbótarsæta er hjá okkur sú, að þeir frambjóðendur, sem hafa fengið flest atkvæði án þess að ná kosningu í kjördæmi, hljóta uppbótarsætin innan hvers flokks, svo mörg sem flokkurinn á tilkall til.

Frá þessu höfum við þó stungið upp á einni undantekningu, sem sé, að ákveðið verði, að sex af uppbótarsætunum a. m. k. skuli ávallt tilfalla kjördæmum utan Reykjavíkur. Til viðbótar væri auðvelt að ákveða það, að þessi sæti, eða svo mörg þeirra sem þurfa þætti, skyldu tilfalla frambjóðendum úr núverandi tvímenningskjördæmum, eða hinum fjölmennustu þeirra, og með þessu móti væru þessum kjördæmum tryggð tvö þingsæti, án þess að stofna til nokkurrar fjölgunar á þingmönnum frá því, sem leiðir af tillögum okkar hvort sem er.

Hinsvegar sýnir yfirlitið, að fólksfæstu einmenningskjördæmin ná ekki meðalmannfjölda á þingmann. Við stingum upp á, að lágmarkstala þingmanna verði 42, og eftir manntalinu 1930 koma þá um 2587 íbúar á þingmann. Af núverandi kjördæmum eru 11 neðan við þá tölu, en af þeim hafa þó 9 meira en sem svarar helmingi íbúatölu á þingmann, aðeins tvö eru þar fyrir neðan. En þegar þess er gætt, að sérréttur þessara kjördæma verður einungis sá, að ráða persónulegu vali eins þingmanns hvert, en þau geta ekki með því skert rétt annara kjósenda í landinu til þess að fá hlutfallslega rétta fulltrúatölu, hver fyrir sínar landsmálaskoðanir, þá virðist okkur ekki heldur næg ástæða til að stinga upp á breytingum á núverandi kjördæmaskipun í þá átt að leggja fámennustu kjördæmin saman við önnur, ef tillögur okkar í heild ná fram að ganga.

Það leiðir af tillögum okkar, að tala þingmanna getur ekki verið fyrirfram ákveðin til fulls, heldur veltur hún að nokkru á úrslitum hverra kosninga. Sérstaklega er það ógerlegt að ákveða tölu uppbótarsætanna fyrirfram eða í eitt skipti fyrir öll, t. d. með lögum, af því að slík ákvörðun fyrirfram býður upp á það, að misnota tilhögunina, svo að höfuðtilganginum, hlutfallslega réttri fulltrúatölu, verði ekki náð. Þessu til skýringar viljum við í fám orðum segja frá gangi þessa máls í Danmörku, en þar hefir þessi kosningar- aðferð verið fundin upp, vandlega ihuguð frá öllum hliðum, lögleidd og notuð við einar kosningar, en ekki annarstaðar svo við vitum. Þar var tala uppbótarsætanna fyrirfram lögákveðin, og það varð til þess, að þessi tilhögun var yfirgefin aftur.

Hlutfallskosning í sambandi við einmenningskjördæmi er hugsuð upp í Danmörku og hafði verið rædd þar í blöðum og á þingi í nokkur ár áður en hún var lögtekin með kosningalögum 1915. Einmenningskjördæmin voru ákveðin 114 og uppbótarsætin 26, og eftir þessum reglum fóru fram kosningar til fólksþingsins 1918.

Þessi kosning í Danmörku 1918 fór að öllu skaplega. Flokkarnir fengu þingfylgi í dagóðu samræmi við atkvæðamagn. En eftir kosninguna birtu einn af vísindamönnum Dana, Fr. Zeuthen hagfræðingur, ritgerð í Nationalökonomisk Tidsskrift um kosninguna og kosningaraðferðina. Hann sýndi þar fram á,

að þolanleg hlutfallsniðurstaða þessara kosninga hefði stafað fyrst og fremst af því, að tveir flokkar (sósíalistar og radikalir) höfðu verið í kosningabandalagi í mörgum kjördæmum. Ef svo hefði ekki verið, þá hefði tala uppbótarsætanna alls ekki nægt til þess að fá þolanlega rétt hlutföll milli flokka í þinginu.

Og þó fann hann annan galla ennþá verri á tilhöguninni. Hann sýndi fram á, að undir eins og menn væru búnir að átta sig á þessari tilhögun, þá byði hún flokkunum upp á að beita brögðum við kosninguna — öldungis löglegum brögðum —, til þess að sumir þeirra gætu náð uppbótarsætum án þess að eiga réttmætt tilkall til þeirra. Þetta sýnir hann, að gera má aðallega á tvennan hátt, annaðhvort með því, að flokkur gengur til kosninga undir einu nafni í sumum kjördæmum, yfirleitt þar, sem hann á vist sæti við kjördæmakosninguna, og undir öðru nafni í sumum kjördæmum, yfirleitt þar, sem hann veit sig í minni hluta, ellegar með samvinnu milli tveggja flokka, sem beinist að því að ná sem flestum þingsætum handa þessum flokkum til samans, á kostnað annara þingflokka („illoyal Alliance“ kallar Zeuthen þetta). Hann sýnir fram á, að eftir atkvæðatölum, sem flokkarnir í Danmörku höfðu fengið við nýlega afstaðnar landsþingskosningar, var sumum þeirra innan handar að misnota kosningatilhögunina svo, að minni hluti kjósenda fengi töluverðan meiri hluta þingsæta, og að þingið gat orðið alveg skökk mynd af vilja kjósendanna.

Kosningin 1918 hafði ekki vakið neina óánægju. En ritgerð Zeuthens hafði þau áhrif, að ríkisþingið felldi þessi kosningalög þegar í stað úr gildi og lögleiddi hreinar hlutfallskosningar í fleirmenningskjördæmum (amtskjördæmum) með uppbótarsætum. Gömlu einmenningskjördæmunum er aðeins haldið sem *framboðsumdæmum*, en tilhögunin tryggir það ekki, að kosinn verði frambjóðandi úr hverju framboðsumdæmi.

Galla þá, sem Zeuthen fann á kosningatilhögun Dana frá 1918, getum við bezt skýrt með því að taka dæmi héðan, frá kosningunni 1931. Framsóknarflokkurinn hafði meiri hluta eða hæsta atkvæðatölu í 16 kjördæmum, og hefði því fengið 16 menn kosna, og 865 atkvæði bak við hvern. Uppbótarsæti hefði þurft 13, þar af hefði Sjálfstæðisflokkur fengið 9 og alls 20 þingmenn, en Alþýðuflokkur 4 og alls 7 þingmenn.

Hugsum oss nú, að tala uppbótarsætanna hefði verið takmörkuð, t. d. ekki mátt fara fram úr 13. Þá hefði Framsóknarflokkurinn getað náð í nokkur þessara sæta handa sér, og þar með náð jafnmörgum þingsætum frá hinum flokkunum, með því að skipta sér að nafninu til í tvennt. Gengið undir öðru nafni í þeim kjördæmum, þar sem hann átti litlar líkur til að koma manni að, og haft einn vissan frambjóðanda í kjöri undir sama flokksheiti, ef slíkt var áskilið til þess að flokkur þessi gæti komið til greina við úthlutun uppbótarsæta. Þá gat Framsókn I náð þingsæti í 15 kjördæmum, en Framsókn II í einu kjördæmi (hugsum oss t. d. Árnessýslu), og þar að auki safnað atkvæðum úr 8 kjördæmum, þar sem Framsókn var í minni hluta. Við sleppum útreikningnum, en segjum aðeins niðurstöðuna. Hún hefði orðið:

Sjálfstæðisflokkur	17	þingsæti
Framsókn I	15	
Framsókn II	5	
	20	--
Alþýðuflokkur	6	--
<hr/>		
Alls	43	--

í stað þess að hin réttu hlutföll með sömu þingmannatölu eru:

Sjálfstæðisflokkur	20	þingsæti
Framsókn	16	--
Alþýðuflokkur	7	--
<hr/>		
Samtals	43	--

Mörg fleiri dæmi mætti taka, en þetta nægir til þess að sýna, hvað það var, sem felldi þessa kosningatilhögun í Danmörku.

Þessi höfuðgalli á tilhöguninni dönsku hverfur nú, ef tala uppbótarsætanna er ekki takmörkuð. Kosningabrögð eins og þessi geta þá ekki lengur fært neinum flokki vinning. Þau mundu ekki raska *hlutfallinu* milli þingsætatalna flokkanna, þau gætu aðeins orðið til þess að auka þingmannatölu allra flokka hlutfallslega jafnt. Þess vegna erum við ekki hræddir um, að farið yrði að beita slíkum brellum í sambandi við tillögur okkar. Það verður enginn ávinningur að því að beita þeim.

Árið 1921 var í Danmörku með lögum frá 29. apríl skipuð millipinganefnd, sem átti að endurskoða löggjöfina um kosningar til rikisþingsins. Þegar á fyrsta fundi nefndarinnar kom fram uppástunga um að yfirvega, hvort ekki væri rétt að hverfa frá hlutfallskosningum þeim í fleirmenningskjördæmum (amtskjördæmum), sem þá höfðu verið í lögum 3 ár, og hverfa aftur að hlutfallskosningum í sambandi við einmenningskjördæmi (við kosningar til fólksþingsins). Var mikið um þetta rætt í nefndinni, og niðurstaðan sú, að þetta væri ekki gerlegt nema tala uppbótarsætanna yrði höfð óákveðin. En til þess þurfti grundvallarlagabreytingu, því að hámark er sett fyrir tölu fólksþingsmanna í grundvallarlögunum, og mega þeir ekki vera fleiri en 152. En nefndin hafði ekki umboð til þess að fást við grundvallarlagabreytingar. Var þá borin upp tillaga í nefndinni um, að hún færi fram á að fá verkahring sinn vikkaðan, svo að hún gæti borið fram tillögu um breytingu á grundvallarlögunum, en sú tillaga var felld í nefndinni með 10 atkv. gegn 5, enda hafa grundvallarlagabreytingar jafnan átt erfiðan framgang í Danmörku. Þar með hvarf nefndin frá því að bera fram uppástungu um að hverfa aftur að einmenningskjördæmum.

Það hefir þannig orðið niðurstaðan af endurteknum, vandlegum ihugunum stjórnámálanna og sérfræðinga í kosningafræðum í Danmörku, að hlutfallskosningar í sambandi við einmenningskjördæmi séu ekki nothæfar nema í sambandi við fyrirfram óákveðna tölu uppbótarsæta, ef nást á hlutfallslegt jafnrétti milli flokkanna. Sömu skoðunar erum við, eftir vandlega ihugun á

Þessu atriði, nema gripið sé til þeirrar frávikningar frá einu atriði tilhögunarinnar, sem greint verður hér á eftir.

Hinsvegar höfum við orðið þess varir, bæði í nefndinni og annarsstaðar, eftir að tillögur okkar voru birtar, að menn hafa af þessu dregið þá ályktun, að engar skorður væri unnt að setja gegn því, að þingmenn yrðu óhæfilega margir, af því að ekki er unnt að takmarka eða ákveða með lagaboði fyrirfram sjálfa þingmannatöluna. En þetta er misskilningur. Tala þingmanna ákvarðast aðallega annarsvegar af tölu greiddra atkvæða, sem ekki getur vaxið úr hófi, og hinsvegar af *hlutfallstölu* kosningarinnar, eins og hún er skilgreind í tillögunum. Til þess að koma í veg fyrir óhæfilegan fjölda þingmanna þarf ekki annað en að tryggja það, að *hlutfallstalan* verði ekki óhæfilega lág, og það má tryggja á ýmsan hátt með ákvæðum í kosningalögum.

Athugað hefir verið, að eftir þessari kosningatilhögun og með atkvæðatölum þeim, sem komu fram við alþingiskosningar 1927 og 1931, hefði tala þingmanna orðið 43 við fyrri kosninguna og 43 eða 44 við seinni kosninguna, eftir því hvort reglurnar um rétt til uppbótarsæta hefðu verið þannig, að kommúnistaflokkurinn, sem náði ekki þingsæti í neinu kjördæmi, hefði fengið uppbótarsæti eða ekki. Með þessari þingmannatölu hefðu flokkarnir náð fullu jafnrétti að þingsætatölu. Og þó olli kjördæmaskipunin svo miklu misræmi við kosninguna 1931, að það er í rauninni ekki sennilegt, að það geti orðið nokkrum mun meirá, eða fleiri uppbótarsæti þurft til þess að jafna milli flokka. Að minnsta kosti yrðu til þess að vera einhverjar sérstakar ástæður, og höfum við ekki komið auga á neinar, sem líklegar séu til að sprengja þessa tilhögun með óhæfilegri þingmannafjölgun. Skulum við minnast á það helzta, sem við höfum heyrt, að vakið hafi hjá mönnum ótta um þetta, en af því að allt slíkt verður einna bezt útlistað með dæmum frá einhverjum raunverulegum eða hugsuðum kosningum, þá tökum við fyrst kosninguna frá 1931 sem dæmi til útlistunar.

Með atkvæðatölum þeim, sem komu fram við þessa kosningu, en eftir þeirri tilhögun, sem við stingum upp á, hefði aðalniðurstaðan orðið þessi:

Flokkur	Atkv. alls	Framb. í kjörd.	Kosnir í kjörd.	Uppbótarsæti	Þm. alls
Sjálfstæðisflokkur . . . . .	17212	26	11	9	20
Framsóknarflokkur . . . . .	13844½	24	16	0	16
Alþýðuflokkur . . . . .	6197½	17	3	4	7
Kommúnistaflokkur . . . . .	1165	5	0	?	?
Utan flokka . . . . .	125	2	0	0	0

Við höfum nú ekki gert ákveðnar tillögur um skilyrðin fyrir því, að flokkur geti komið til greina við úthlutun uppbótarsæta, og á meðan þau skilyrði eru ekki ákveðin, er það óútkljáð, hvort Kommúnistaflokkurinn hefði fengið eitt uppbótarsæti eða ekki komið til greina. Hann náði ekki kosningu í neinu kjördæmi, hafði ekki fulla hlutfallstölu í neinum hinna 6 landshluta, en náði fullri hlutfallstölu fyrir einn þingmann á landinu í heild. Ef þessi flokkur hefði fengið eitt uppbótarsæti, þá hefði það aðeins fjölgað þingmönnum um þann eina mann, en ekki haft áhrif á hlutfallstöluna og þess vegna ekki að öðru leyti haft nein áhrif á tölu þingmanna. Án þess að taka neina afstöðu til þessa atriðis að

svo stöddu sleppum við Kommúnistaflokknum og reiknum eins og hann hefði ekki fengið þingsæti.

Þá eru atkvæðatölur flokkanna á hvern kjördæmakosinn þingmann og þessar tölur samtals deilt með lágmarkstölu þingmanna sem hér segir; brotum sleppt, ef minni eru en  $\frac{1}{2}$ , ella hækkuð upp í heilan:

Sjálfstæðisflokkur	.....	17212	: 11 = 1565
Framsóknarflokkur	.....	13844 $\frac{1}{2}$	: 16 = 865
Alþýðuflokkur	.....	6197 $\frac{1}{2}$	: 3 = 2066
Samtals		37254	: 42 = 887

Tala Framsóknarflokksins er lægst, hún verður hlutfallstala kosningarinnar og tala þingmanna verður 43.

Skal nú athugað nokkru nánar, hverjar líkur eru fyrir því, að tala þingmanna hækki verulega frá þessu, eða frá því, sem nú er, eftir tillögum okkar.

Í fyrsta lagi er það þá ljóst, að við hlutfallskosningar í sambandi við einmenningskjördæmi fer þörfin á tölu uppbótarsæta eftir því, hvað einmenningskjördæmin eru mörg. Hér verða einmenningskjördæmin 26, og þessi útreikningur á kosningunni 1931 sýndi, að uppbótarsætin þurftu að vera 13, eða rétt 50% af tölu einmenningskjördæmanna. Danska millipinganevndin frá 1921, sem um hefir verið getið, lét rannsaka og reikna út fyrir 18 fólksþingskosningar í Danmörku, sem fram höfðu farið frá 1895—1920, hve mörg uppbótarsæti hefði þurft til fullrar jöfnunar á kosningunni á móts við tölu einmenningskjördæmanna. Niðurstaðan varð sú, að þurft hefði fæst 22% og mest 64% uppbótarsæti móts við tölu einmenningskjördæmanna. Ef hér væru 26 einmenningskjördæmi einungis, þá yrðu uppbótarsætin eftir þessari reynslu frá 6 til 17. Nú bætist hér við Reykjavík með 4 hlutfallskosna þingmenn, sem kann að auka þörfina fyrir uppbótarsæti eitthvað, en þó aldrei jafnmikið eins og 4 einmenningskjördæmi mundu gera. Við teljum, að nærri láti, að uppbótarpörfin hér samsvari 27 einmenningskjördæmum, og ætti þá tala uppbótarsætanna eftir reynslunni frá Danmörku að fara í mesta lagi upp í 18, en það er sama sem að þingmenn yrðu flest 48.

Það eru þannig allar líkur til, að tala þingmanna mundi eftir uppástungu okkar leika á 42 til 48, og venjulega verða 43 til 45, ef kosið er eftir flokkum á alveg eðlilegan hátt, og sjálf kosningatilhögunin býður mönnum ekki upp á nein undanbrögð, sem hafa í för með sér óeðlilega fjölgun þingmanna. En nú er unnt að hugsa sér, að eitthvað slíkt komi fyrir, og þykir rétt að athuga sérstaklega nokkrar ástæður, sem við höfum heyrt, að menn væru hræddir um, að mundu valda fjölgun þingmanna.

#### *a. Framboð og kosning utanflokkmanna.*

Það þarf ekki nema lauslega athugun til þess að sjá það, að framboð og kosning utanflokkmanna getur aldrei leitt til neinnar verulegrar fjölgunar á þingmönnum eftir tillögum okkar. Ef utanflokkmamaður er kosinn í kjördæmi, þá er það í raun og veru sama sem fækkun á þeim einmenningskjördæmum, sem geta valdið misræmi á milli flokkanna. Ef nokkur brögð verða að því, að utanflokkmenn nái kosningu, þá lækkar tala hinna kjördæmakosnu flokks-

þingmanna, og þar með hækkar hlutfallstala kosningarinnar, a. m. k. ef menn hugsa sér, að utanflokkaframboð dragi frá þeim flokknum, sem annars hefir mest fylgi og fær flesta kosna í fámennum kjördæmum. Það þarf þess vegna ekki að gera ráð fyrir þingmannafjölgun af þessari ástæðu. Aftur á móti gætu menn hugsað sér, að kosning utanflokkaamanna gæti leitt til röskunar á réttu hlutfalli á milli þingflokka á þann hátt, að maður, sem kosinn er utanflokka, styddi í raun og veru einhvern tiltekinn þingflokk. Um þetta yrði þó fyrst og fremst að treysta yfirlýsingu frambjóðandans um flokksafstöðu hans. Í þeirri yfirlýsingu verður að vera berum orðum fram tekið, annaðhvort að frambjóðandinn telji sig til einhvers sérstaks flokks, eða að hann sé utan flokka, en styðji tiltekinn flokk, og þá verða atkvæði hans og þingsæti hans sjálfs talið þeim flokki við útreikning kosningarinnar, eða þá í þriðja lagi, að hann verður að gefa yfirlýsingu um, að hann sé utan flokka og styðji engan tiltekinn flokk. Frambjóðandi, sem í raun og veru væri ákveðinn flokksmaður, myndi naumast gefa slíka yfirlýsingu; en ef vitanlegt yrði um, að þingmaður tæki aðra afstöðu heldur en þá, sem framboðsyfirlýsing hans segir, gæti löggjöfin, ef þurfa þætti, sett viðurlög og komið fram refsingum, þar á meðal fyrst og fremst missi þingmennsku, að undangengnum dómi. Eru í mörgum löndum sérstakir dómstólar, sem úrskurða öll vafaatriði viðvikjandi kosningum til löggjafarsamkomunnar, og gætu menn hugsað sér, að slík brot heyrðu undir þesskonar dómstól, ef þörf þætti að gera ráð fyrir þeim.

*b. Myndun yfirskinsflokka.*

Sumum hefir komið til hugar, að það gæti valdið óeðlilegri þingmannafjölgun, ef meirihlutaframbjóðandi í einu fámennu kjördæmi tæki sér og kjósendum sínum sérstakt flokksheiti. Mundi þá kjósendatala þessa þingmanns verða hlutfallstala kosningarinnar, og gæti hún orðið svo lág, að tala þingmanna færi fram úr öllu valdi.

Það er alveg sjálfsagt, að þegar hugtakið þingflokkur er komið inn í stjórnarskrána sem grundvallandi hugtak um skipun Alþingis og alþingiskosningar, þá verður löggjöfin að gera skil á því, hvað í hugtakinu felist, eða hvaða skilyrðum þeir flokkar þurfi að fullnægja, sem geti notið þess réttar, sem stjórnarskráin veitir þingflokkum. Aðaleinkenni hvers þingflokks í venjulegum skilningi er það, að á bak við hann standi sérstakur landsmáaflokkur eða skoðanaflokkur meðal kjósendanna. Í kosningalögum þarf því að setja skilyrði um það, hvað þurfi til þess að flokkur geti komið þar fram sem sérstakur landsmáaflokkur. Til fyrirmyndar um ákvæði þessu viðvikjandi má að nokkru leyti hafa ákvæði úr kosningalögum Dána. Þar er að visu ekki hlutfallskosning í sambandi við einmenningskjördæmi, heldur hlutfallskosning í fleirmenningskjördæmum, en þar eru einnig uppbótarsæti, sem eiga að koma til úthlutunar á milli þingflokka eftir svipuðum reglum og hér er farið fram á, og þess vegna hefir ekki orðið komið hjá því að ákveða í kosningalögum þeirra, hvaða skilyrði þeir flokkar eigi að uppfylla, sem geta komið til greina við úthlutun uppbótarsæta. Þessi skilyrði eru tvennskonar. Annarsvegar eru skilyrði, sem þarf að fullnægja áður en framboð eru fullgerð og kjörseðlar búnir til. Engir flokkar eru teknir undir flokksmerki á kjörseðla, nema þeir fullnægi þessum skilyrðum. —

Hinsvegar eru skilyrði um atkvæðamagn við kosninguna, sem koma ekki til greina fyrir en eftir á, þ. e. við útreikning á hlutfallstölu og úthlutun uppbótarsæta.

Til þess að átta sig á því, hvaða skilyrði er eðlilegt að setja um þetta, má t. d. líta á Kommúnistaflokkinn hér við kosningarnar 1931. Það er engum efa bundið, að hann er landsmálaflokkur í þeim skilningi, að hann hefir sérstakar landsmálaskoðanir. Hann hafði frambjóðendur í kjöri í 5 kjördæmum, og þessi 5 kjördæmi dreifðust á 3 af þeim 6 hlutfallskjördæmum, sem landið allt skiptist í. Í þessu lýsir sér einmitt mismunurinn á skoðanaflokki og t. d. hagsmunasamtökum einhvers landshluta, sem menn líka gætu hugsað sér að stofnað yrði til í þeim tilgangi að ná viðurkenningu sem þingflokkur. Það er auðsjáanlega eðlilegt að krefjast þess af landsmálaflokki, að hann hafi frambjóðendur í tilteknum lágmarksfjölda kjördæma, og að þau kjördæmi dreifist á hæfilega marga landshluta. Ef við t. d. gerðum þá kröfu, að frambjóðendur yrðu í 6 kjördæmum hið fæsta, og að þau dreifðust á 3 hlutfallskjördæmi a. m. k., þá er þar með algerlega útilokað, að fámennur kjósendahópur í einu eða tveimur kjördæmum geti með samtökum myndað svo lága hlutfallstölu, að af því leiði óeðlilega þingmannafjölgun.

Í Danmörku eru ennfremur ákvæði um það, að fyrir kosninguna verður liver landsmálaflokkur, sem ekki hefir áður verið viðurkenndur, að leggja fram meðmæli frá 10 þús. kjósendum, en það samsvarar nálega venjulegum atkvæðafjölda fyrir  $1\frac{1}{2}$  þingmann. Eitthvað slíkt mætti auðvitað orða hér, en hitt væri þó brotaminna og tryggilegra, að áskilja auk framboðanna, að flokkur, sem hefði ekki fengið fleiri en einn eða tvo þingmenn kosna, gæti ekki komið til greina við útreikning á hlutfallstölu eða úthlutun uppbótarsæta, ef hann hefir færri en  $\frac{1}{4}$  allra greiddra atkvæða á kosinn þingmann sinn, eða hvorn þeirra, ef tveir eru kosnir. Slíkt ákvæði mundi í framkvæmdinni þýða það, að einn eða fleiri þingmenn kosnir af flokki með svo litlu atkvæðafylgi yrðu skoðaðir sem utanflokkamenn við útreikning kosningarinnar.

### *c. Samtök fámennra kjördæma.*

Þá hafa menn ennfremur gert sér í hugarlund, að nokkur fámenn kjördæmi viðsvegar um land gætu haft samtök sín á milli um það, að meiri hluti kjósenda í þeim myndi sérstakan landsmálaflokk, og ef þau fengju frambjóðendur sína kosna í flestum eða öllum þessara kjördæma, án þess að hafa frambjóðendur í kjöri jafnframt í öðrum kjördæmum, þá gæti þarna komið fram flokkur með fáa þingmenn og svo lága hlutfallstölu, að leiddi til óhóflegrar þingmannafjölgunar.

Þegar litið er á fólksfjölda núverandi kjördæma, er það alveg ljóst, að í slíkum samtökum yrðu fámenn sveitakjördæmi að vera eingöngu, eða a. m. k. öll uppistaðan. Sú afleiðingin, sem næst lægi, yrði auðvitað, að þessi fámennu kjördæmi yrðu svipt sjálfstæði sínu og lögð saman við önnur kjördæmi. En nú er það vitanlega einkum vegna hagsmuna hinna fámennu kjördæma, sem stungið er upp á að halda skiptingunni í einmenningskjördæmi, og það er þess vegna afarósennilegt, að einmitt þau kjördæmi, sem talið er, að eigi hagsmuni sína undir þessu, færu að gera samtök, sem hlytu að leiða af sér annaðhvort niðurlagningu þeirra sjálfra sem sjálfstæðra kjördæma, eða þá sterka óánægju með

tilhögunina í heild, sem leiddi til þess, að horfið yrði að hlutfallskosningum í fleirmenningskjördæmum. En þó þannig megi telja afaróliklegt, að slíkt komi fyrir, þá þykir rétt að benda á, að til er leið til þess að hindra þetta, sem mundi beinlínis leggja nokkurskonar refsingu á þá kjósendur sjálfa, sem vildu ráðast í slík samtök, sem hér var lýst.

Þess hefir áður verið getið, að takmörkun á tölu uppbótarsætanna er ósamrímamleg þeirri tilhögun, sem við höfum stungið upp á. Þetta þýðir þó ekki annað eða meira en það, að ef menn vilja setja takmörk fyrir tölu uppbótarsætanna og þar með fyrir tölu þingmanna í heild, þá verður að falla frá hinu skilyrðislausu ákvæði um það, að sá flokkur fái ávallt kosinn kjördæmisþingmann, sem hreppir flest atkvæði innan þess kjördæmis. Í millipinganeftinni dönsku frá 1921 bar einn minni hlutinn fram uppástungu þess efnis að hafa einmenningskjördæmi með takmarkaðri tölu uppbótarsæta og því ákvæði til viðbótar, að enginn flokkur fengi þó kosinn kjördæmisþingmann í fleiri kjördæmum en svo, að tala þingmanna í heild færi þó ekki fram úr hinu lögmaelta við úthlutun uppbótarsæta á grundvelli réttis hlutfalls milli þingsæta flokkanna. Við höfum ekki viljað stinga upp á því að lögleiða þessa tilhögun hér almennt tekið, vegna þess að við erum hræddir um, að það vekji magna óánægju innan kjördæmis, ef annar hreppir kosninguna heldur en sá, sem hefir mesta flokksfylgið innan kjördæmisins, og var talsvert ýtarlega um þetta rætt á fundum nefndarinnar. En hinsvegar gætum við vel hugsað okkur að lögleiða slíkt ákvæði aðeins sem varúðarráðstöfun, sem ekki kemur til verkunar fyrr en tala þingmanna er orðin svo há, að samkvæmt reynslu má líta svo á, að um óeðlilega flokksmyndun eða óeðlileg samtök fámennra kjördæma sé að ræða. Þá mundi þetta ákvæði verka þannig, að fleiri eða færri af þeim fámennu kjördæmum, sem réðust í þessi samtök, yrðu fyrir þeirri refsingu, að meiri hlutinn innan kjördæmisins, sem að samtökunum stendur, fengi ekki sinn frambjóðanda kosinn, heldur sá flokkur, sem honum gengur næstur að kjósendafjölda í kjördæminu, ef sá flokkur annars getur bætt við sig þingsæti, án þess að hlutfallstalan við það fari fram úr leyfilegu lágmarki.

Þegar það er ljóst, að með eðlilegri flokkaskiptingu myndi það ekki koma fyrir, að tala uppbótarsætanna færi fram úr 18, þætti okkur ekki varhugavert að setja slíkt viðbótarákvæði því til tryggingar, að þessi tala færi ekki fram úr 20, eða tala þingmanna alls ekki fram úr 50. Við álitum, að ákvæðið mundi aldrei svipta stærsta flokkinn í neinu kjördæmi réttinum til þess að fá sinn kjördæmisframbjóðanda kosinn, nema um einhverjar tilraunir til óeðlilegra samtaka eða undanbragða væri að ræða, sem gerðu það réttmætt, að sá meiri hluti yrði að gjalda slíkt afhroð.

Við vonum, að með þessu sé gerð full grein fyrir því, að það er unnt að samrímna þær tvær höfuðkröfur, sem fram hafa komið í millipinganeftinni, annarsvegar að þingið verði hlutfallslega rétt mynd af skoðunum og vilja kjósendanna, og hinsvegar að núverandi kjördæmi haldi áfram að kjósa sérstaka fulltrúa þangað, og að það er unnt að samrímna þetta tvennt án verulegrar eða óhæfilegrar fjölgunar á þingmönnum.



Þá viljum við aðeins að lokum fara fám orðum um þær tillögur aðrar viðvikjandi kjördæmaskipun, sem hafa komið fram í nefndinni.

Tillaga Framsóknarflokksins, sem kom fram á 26. fundi nefndarinnar og skráð er hér að framan, þ. e. að þingmannatala Reykjavíkur verði 7—8, Gullbringu- og Kjósarsýsla og Suður-Þingeyjarsýsla verði tvímenningskjördæmi, og Siglufjörður sérstakt kjördæmi, jafnframt því sem landskjörið verði lagt niður, felur ekki í sér neina umbót frá núverandi tilhögun í þá átt að tryggja það, að þingið verði rétt mynd af skoðunum og vilja kjósendanna í landinu. Sé gert ráð fyrir, að þingmannatala Reykjavíkur verði 8, og niðurstaðan athuguð eftir atkvæðatölunum frá kosningunum 1931, þá myndi Sjálfstæðisflokkurinn að líkindum hafa fengið 3 þingsæti, Framsóknarflokkurinn 2 og Alþýðuflokkurinn 1, þ. e. nákvæmlega sömu hlutföll eins og tölur landskjörnu þingmannanna nú. Auk þess er óvíst um eitt þingsæti (Siglufjörð), af því að þaðan eru ekki sérstakar atkvæðatölur fyrir hendi frá alþingiskosningunum 1931. Eins og stendur mundi þetta því ekki gera neina breytingu á því misræmi, sem er milli kjósendafjölda og þingsætafjölda flokkanna, en að því leyti sem aðeins 4 af þessum nýju þingmönnum eru kosnir hlutfallskosningum, í stað þess að allir 6 landskjörnir eru nú kosnir með þeirri aðferð, þá er uppástungan afturför frá núverandi tilhögun.

Uppástunga Alþýðuflokksins um að gera landið allt að einu kjördæmi, með hlutfallskosningum eftir svipuðum reglum eins og nú er fylgt við landskjör, hefir í okkar augum sérstaklega þann galla, að kynni kjósenda af frambjóðendum verða óhæfilega litil. Það má heita ókleift verk fyrir frambjóðendur almennt að kynna sig kjósendum á öllu landinu með fundahöldum eða á annan hátt. Frambjóðendur við slíka kosningu yrðu væntanlega eigi færri en á þriðja hundrað, og þarf ekki að lýsa því, að það er ógerningur fyrir slíkan hóp að fara um allt landið og halda fundi. — Kosningin yrði að vera svo að segja eingöngu flokksbundin, án þess að persónuleg kynni kæmu til greina, nema að því er snerti örfáa forystumenn úr hverjum flokki. Þó þessi tilhögun virðist í fljótu bragði vera einföld, þá myndi hún reynast sérstaklega erfið og umsvifamikil undir eins og nokkuð væri hugsað um, að kjósendur og þingmenn kynntust eða töluðust við.

Hinsvegar höfum við lýst yfir því í nefndinni, að við myndum til vara eða til samkomulags geta fallizt á uppástungu Alþýðuflokksins um hlutfallskosningar í 6 hlutfallskjördæmum. Við höfum engin sérstök andmæli fram að bera gegn þeirri tilhögun önnur en þau, að okkur þykir þó réttara að halda hinum sérstöku kjördæmum innan þessara 6 hlutfallskjördæma, úr því að heppnast hefir að finna leið til þess, sem jafnframt fullnægir kröfunni um hlutfallslega rétta skipun Alþingis eins vel og bein hlutfallskosning í 6 kjördæmum.

Reykjavík, 22. febrúar 1932.

Jón Þorláksson.

Pétur Magnússon.

## Fylgiritgerð.

### **Þjóðfélagsvaldið nú á tímum.**

Eftir Jón Þorláksson.

Í löndum þeim, sem byggja þjóðskipulag sitt á lýðræðisgrundvelli, er nú á tímum viðurkennt afdráttarlaust, að *riksvaldið er í höndum ríkisborgaranna*. Valdið er sameiginleg eign þeirra, og þeir framkvæma það á þann hátt, sem ákveðið er í stjórnskipulögum og öðrum lögum landsins. Valdið yfir mál-efnum þjóðarinnar er ekki veitt borgurunum með stjórnarskrá eða lagasetningu. Uppspretta valdsins felst í mannréttindum þeirra borgara, sem hópa sig saman í þjóðfélag. Valdið er sameiginleg eign þeirra, og löggjöfin um framkvæmd valdsins er ávöxtur eða afleiðing þeirrar sameiginlegu eignar.

Þessi kenning hefir enganveginn verið viðurkennd almennt á öllum tímum. Í fornöld var hún allvíða viðurkennd, t. d. í rikjunum á Grikklandi, í Rómaborg á lýðveldistímabilinu, hjá germönskum þjóðflokkum að töluverðu leyti og hjá Íslendingum á þjóðveldistímabilinu. Auðvitað var aldarháttur fornaldar í öllum efnum svo ólíkur nútíðinni, að kenning sem þessi hafði þá talsvert annan blæ en nú. Jafnrétti allra borgara var óþekkt hugtak í þá daga, ríkisvaldið var, þegar bezt lét, í höndum einskonar yfirstéttar fullveðja borgara (bændur, er þingfararkaupi áttu að gegna, cives Romani o. s. frv.). Og jafnframt þessari viðurkenningu á valdi borgaranna til þess sjálfir að ráða málum sínum voru önnur þjóðfélagsöfl uppi, þar á meðal fyrst og fremst *réttur hins sterkari* (hervald), sem stöðugt gerði sig gildandi á þann hátt, að höfðingjar, sem til þess höfðu máttinn, brutu undir sig héruð og lönd og settu þar lög og landsrétt í skjóli valdsins. Alstaðar voru í frammi tilraunir til þess að skapa *erfðarétt* að slíku valdi, og mjög víða varð þeim tilraunum framgengt. Það kemur mjög greinilega í ljós, að þótt hervald og hnefaréttur væri notað til þess að byggja upp yfirráð yfir þjóðfélögum þegar í harðbakka sló, þá þótti þessi grundvöllur ekki vera í nægilegu samræmi við hina rikjandi réttarmeðvitund þeirra tíma. Erfðarétturinn fullnægði tilfinningu manna miklu betur. Þess vegna sjáum vér t. d. af fornsögum vorum, að allir þeir ribbaldar, sem reyndu að brjótast til valda í Noregi frá dauða Haralds hárfagra og fram á daga Sverris konungs, beittu að visu vopnum í viðureigninni, en studdu mál sitt með tilvísun til erfðaréttar, og voru rökin fyrir erfðarétti þó í allra veikasta lagi hjá þeim sumum.

Á miðöldunum bar kaþólska kirkjan fram nýja kenningu um uppruna valdsins. Það átti að stafa af guðs náð. Kristur átti að hafa fengið Pétri postula allt vald hér á jörðu, og það átti svo með postullegru útvalningu að hafa gengið að erfðum til páfanna, mann fram af manni. Páfarnir gátu aftur miðlað kardinálum, erkibiskupum og öðrum kirkjuhöfðingjum af þessu postullega veraldarvaldi eftir þörfum. En þeir gátu aftur veitt konungum og þjóðhöfðingjum

hið verulega vald með kirkjulegri vigsluathöfn. Þannig grundvallaðist konungdæmið af guðs náð, og kenningin um þennan uppruna valdsins hefir verið við lýði fram á vora daga. Henni var t. d. haldið mjög á lofti af Vilhjálmi öðrum Þýzkalandskeisara, sem hrökk frá völdum 1918 og enn er á lifi. Hvort þessi þjóðréttarkenning nokkurn tíma hefir náð tökum á hugum Íslendinga, skal ósagt látið, en nú er hún að minnsta kosti aldauða hér á landi.

Nútíma kenningin um ríkisvaldsrétt borgaranna hefir ekki orðið til allt í einu, heldur á hún sér langa þróunarsögu. Sumir telja til upphafs hennar í frelsisskrá Engendinga, Magna Charta frá 1215, er lénsmenn kúguðu Jóhanu konung landlausa til þess að afsala skattálöguvaldinu úr hendi konungdómsins og til þess að tryggja hverjum frjálsbornum sakborning málsrannsókn og dóm stéttarbræðra hans. Um skattálöguvaldið urðu oft síðan átök í Englandi milli konungs og lávarða (efri málstofu) annarsvegar og fulltrúaþingsins (neðri málstofu) hinsvegar, og endaði 1689 með fullrjú viðurkenningu á valdi fulltrúaþingsins í því efni. Síðan hefir þessi þróun haldið óslitið áfram í Englandi, og er nú allt ríkisvaldið í höndum kjörinna þjóðfulltrúa, en þessu er þó samfara óvenju rótgróin konunghollusta.

Bandaríki Norður-Ameríku og Frakkland urðu næst Bretlandi til þess að byggja þjóðskipulag sitt á kenningunni um valdarétt borgaranna, og gengu þá vænu skrefi lengra en Bretland hafði gert, Bandaríkin í fyrstu með „Declaration of Rights“ 1776, Frakkland með yfirlýsingunni um mannréttindi og borgaraleg réttindi frá 1789. Alla 19. öldina voru þessar kenningar að ryðja sér til rúms og trúin á „konungdæmið af guðs náð“ að hjaðna, og sú trú leið loks til fullnustu undir lok í heimsstyrjöldinni miklu 1914—1918. Eins og kunnugt er, komu mörg ný sjálfstæð ríki upp í Norðurálfu upp úr umrótí þessara stríðsára, sum eldri ríkin gerbreyttu stjórnartilhögun sinni á sama tíma, og mörg þeirra ríkja, sem höfðu haldizt utan við styrjöldina, færðu ákvæði stjórnarskipunarlaganna sinna á þessu sviði í nútímahorf um og rétt eftir stríðslokin. Nútímaskoðanirnar um uppruna ríkisvaldsins, um rétt borgaranna til þess og um grundvallaratriðin fyrir framkvæmd þess koma fram í öllum þessum stjórnarskipulögum. Eins og eðlilegt er koma þær skýrast fram og greinilegast skilgreindar í þeim stjórnarskipulögum, sem samin voru algerlega að nýju, þ. e. í stjórnarskrám hinna nýmynduðu ríkja og þeirra, sem gerbreyttu stjórnartilhögun sinni. Hja gömlu ríkjunum, sem breyttu ekki stjórnartilhöguninni til stórra muna, voru yfirleitt aðeins gerðar þær breytingar á einstökum ákvæðum stjórnarskránanna, sem nauðsynlegar þóttu til þess að koma meðferð og framkvæmd valdsins í reyndinni í samræmi við hugsunarhátt nútímans, en minna var hirt um að taka upp í þær hin fræðilegu ákvæði á þessu sviði, sem svo mikið ber á í nýju og endursömdu stjórnarskránum.

Þessu til frekari skýringar skulu nú tekin upp nokkur ákvæði úr stjórnarlögum ýmsra ríkja í Norðurálfunni, sem sérstaklega snerta sjálft ríkisvaldið og segja til um, hversu borgararnir framkvæma það. En þess verður að gæta, að stjórnarskrárnar fara mismunandi langt í því að ákveða um tilhögun á kosningum til löggjafarþinganna, og alstaðar er þó gengið framhjá miklu af því efni og visað til nánari ákvæða í kosningalögum.

1. *Frakkland.* Þetta ríki verður talið hér fyrst, af því að þaðan er runnin fyrirmyndin að ákvæðum flestra stjórnskipulaga, er nú gilda um uppruna ríkisvaldsins, stjórnskipuleg réttindi einstaklinganna og hið borgaralega jafnrétti. Felst þetta í hinni frægu yfirlýsingu frá 26. ágúst 1789 um mannréttindi og borgararéttindi, sem tekin var upp í stjórnarskrá Frakklands 1791 og birt er í þýðingu hér. Eru þessi ákvæði, ýmist með breyttu eða óbreyttu orðalagi, tekin upp í margar stjórnarskrár annara landa, þar á meðal einkum í nýju stjórnarskrárnar, sem settar voru í mörgum ríkjum eftir heimsstyrjöldina 1914—1918.

Nú á tímum eru ekki til í Frakklandi nein samstæð stjórnskipulög, heldur gilda um þetta þrenn lög frá 1875, og auk þess álita flestir — en er þó veftengt af sumum —, að kaflinn um mannréttindi og borgaraleg réttindi úr stjórnarskipuninni frá 1791 sé enn formlega í gildi.

Aftur á móti er kosningatilhögunin ennþá deilumál á Frakklandi, og hefir m. a. valdið þar stjórnarskiptum fám dögum áður en þetta er ritað. Fram til 1919 var kosið til fulltrúamálstofunnar með meirihlutakjöri í einmenningskjördæmum. Var mikil óánægja með þessa tilhögun, og voru sett um þetta ný lög 1919. Var landinu þá skipt í fleirmenningskjördæmi, en ekki lögleiddar hlutfallskosningar, heldur einskona meiri hluta listakosningar, í aðalatriðum á þessa leið: Hver kjósandi kýs jafnmarga frambjóðendur og kjördæmið á að hafa þingmenn. Hann er ekki bundinn við að kjósa frambjóðendur af einum lista einungis, en getur kosið framboðslista í heild. Hver frambjóðandi, sem á þennan hátt fær meira en helming greiddra atkvæða, er kosinn. Ef ekki fæst skipað í öll sætin á þann hátt, þá er tölu greiddra atkvæða deilt með þingmannatölu kjördæmisins, og hver listi fær svo marga menn kosna, sem hann hefir *heila* þessa hlutfallstölu fyrir. Þau þingsæti, sem þá eru enn óskipuð, tilfalla þeim listanum, sem hefir fengið flest atkvæðin. Eftir þessum reglum fékk flokkur, sem hafði meiri hluta í fleirmenningskjördæmi, öll þingsætin, og í framkvæmdinni fór það oft svo, að tveir flokkar, sem vissu sig hafa meiri hluta til samans, sameinuðu sig um lista, fengu öll sætin og útilokuðu þannig alla hina. Reglurnar um úthlutun þingsæta, ef enginn framboðslisti fékk meiri hluta, reyndust og mjög ófullnægjandi. T. d. er greint frá kosningu í 6 manna kjördæmi, þar sem greidd voru 67444 atkv., eða 11240 á þingmann. Stærsti flokkurinn fékk 29692 listaatkv. og 4 þingmenn, hinir fengu 18269 og 18119 og einn þingmann hvor.

Óánægjan með þessa tilhögun leiddi til þess, að 1927 voru meiri hluta kosningar í einsmannskjördæmum lögleiddar aftur, en meiri jöfnuður gerður á mannfjölda kjördæmanna en áður hafði verið. Deilur standa yfir um þetta ennþá, og einkum um tvö atriði, hlutfallskosningar og kosningarrétt kvenna, sem hefir ekki fengið lögleiddur í Frakklandi ennþá.

*Yfirlýsingin um mannréttindi og borgaréttindi: úr stjórnarskránni frá 3. sept. 1791:*

1. gr. Mennirnir fæðast og halda áfram að vera frjálsir og jafnrétt háir. Manngreinarmunur í þjóðfélaginu getur ekki grundvallast á öðru en almenningshagsmunum.

2. gr. Tilgangur sérhverrar þjóðfélagsmyndunar er varðveisla hinna eðlisbundnu og óglatanlegu mannréttinda. Þessi réttindi eru frelsisréttur, eignarréttur, öryggisréttur og réttur til þess að veita mótstöðu gegn kúgun.

3. gr. Allt þjóðfélagsvald á frumuppsprettu sína hjá þjóðinni. Ekkert félag og enginn einstaklingur getur farið með vald, nema beinlínis sé þaðan runnið.

4. gr. Frelsið þýðir vald til þess að gera allt það, sem ekki skaðar annan; þess vegna eru ekki önnur takmörk fyrir framkvæmd eðlisréttar hvers manns en þau, sem tryggja það, að aðrir þjóðfélagsmeðlimir njóti þessara sömu réttinda. Þessi takmörk verða einungis ákveðin með lögum.

5. gr. Lögin hafa ekki rétt til að banna aðrar athafnir en þær, sem eru félagsheildinni skaðlegar. Ekki má hindra neitt það, sem ekki er bannað í lögum, og engan má neyða til að gera það, sem ekki er í lögum fyrirskipað.

6. gr. Í lögnum birtist almenningsviljinn. Allir borgarar eiga rétt á að taka þátt í samningu þeirra, sjálfir eða með fulltrúum fyrir sig. Lögin eiga að vera hin sömu fyrir alla, hvort sem þau vernda eða refsar. Allir borgarar eru jafnir fyrir lögnum og eiga þess vegna jafnan aðgang að öllum opinberum virðingum, stöðum og störfum, hver eftir sínum hæfileika og án annars greinarmunar en þess, er leiðir af mismun á verðleikum og dugnaði.

7. gr. Engan mann má ákæra, taka fastan né hafa í haldi nema svo beri til, sem lögin tiltaka, og eftir þeim reglum, sem þau setja. Þeir sem framkalla, láta frá sér, framkvæma eða láta framkvæma fyrirskipun eftir geðþótta, skulu sæta refsingu; en sérhver borgari, sem er stefnt eða settur í hald samkvæmt lögnum, á að hlýðnast þegar í stað; hann gerist sekur, ef hann veitir mótstöðu.

8. gr. Lögin mega ekki leggja á aðrar refsingar en þær, sem eru stranglega og auðsjáanlega nauðsynlegar, og engum má refsar nema samkvæmt lögum, sem hafa verið sett og auglýst áður en brotið var framið, og er löglega beitt.

9. gr. Með því að sérhver maður skal álitinn saklaus allt þar til kveðið hefir verið upp úr um sekt hans, skulu lögin, ef það verður álitnið óhjákvæmilegt að setja hann fastan, stranglega girða fyrir alla harðneskju gagnvart honum umfram það, sem nauðsynlegt er til þess að ná haldi á honum.

10. gr. Engan má ónáða vegna skoðana hans, ekki heldur trúarskoðana, ef hann lætur þær ekki í ljós þannig, að valdi truflun á almennri lögákveðinni reglu.

11. gr. Frelsi til þess að láta í ljós hugsanir og skoðanir er meðal dýrmætustu réttinda mannsins. Þess vegna hefir hver borgari málfrelsi, ritfrelsi og prentfrelsi, þó svo, að hann ber ábyrgð á misnotkun þessa frelsis eftir því sem lögin ákveða.

12. gr. Til tryggingar mannréttindum og borgaralegum réttindum er óhjákvæmilegt að hafa opinbert löggæzlulið. Þetta lið er þess vegna sett á stofn öllum til gagns, en ekki til sérhagsmuna fyrir þá, sem ráða yfir því.

13. gr. Til greiðslu kostnaðar af hinu opinbera löggæzluliði og kostnaðar við framkvæmdarstjórnina er almennur skattur óhjákvæmilegur; ber að leggja hann jafnt á alla borgarana í hlutfalli við greiðslugetu þeirra.

14. gr. Allir borgarar hafa rétt til þess, annaðhvort sjálfir eða með full-

trúum, að ákveða um nauðsyn opinbers skattgjalds, að samþykkja það í fullu frelsi, að hafa eftirlit með notkun þess og að ákveða um niðurjöfnun þess, grundvöll, innheimtu og hversu lengi skuli gilda.

15. gr. Þjóðfélagið hefir rétt til að krefjast af sérhverjum opinberum starfsmanni reikningssskapar um ráðsmennsku hans.

16. gr. Ekkert þjóðfélag er stjórnskipulegt, nema það veiti öryggi fyrir því, að mannréttindin og borgararéttindin séu tryggð, og að skipting hins opinbera valds sé ákveðin.

17. gr. Með því að eignarrétturinn er óskerðanlegur og friðhelgur, getur enginn orðið sviptur eign sinni nema almennings nauðsyn krefji auðsjáanlega og sé í lögum ákveðið, enda séu greiddar réttlátar bætur fyrirfram.

2. *Bretland.* Þar er engin skjalfest stjórnarskrá, en farið eftir gömlum venjum og einstökum lagaákvæðum um þau efni, sem annarsstaðar er skipað fyrir um með stjórnarskrá.

Þingið er tvískipt. Í efri málstofunni eiga sæti sem stendur nál. 700 „lávarðar“, þar á meðal 26 biskupar og erkibiskupar, 28 írskir lávarðar, kjörnir til æfilangrar þingsetu af stéttarbræðrum sínum á Írlandi, 16 skozkir lávarðar, sömuleiðis valdir af stéttarbræðrum sínum, en til eins árs í senn, 6 dómarar, einskona hæstaréttardómarar, skipaðir æfilangt, og loks allur fjöldinn þar sem rétturinn til þingsetu gengur að erfðum með lávarðstigninni, eða eru aðlaðir af konungi (stjórninni) og fá þar með sæti í efri málstofunni. Efri málstofan hefir að forminu til æðsta dómsvald í ríkinu, en samkvæmt venju taka eigi aðrir þátt í meðferð dómsmála þar en dómararnir 6 ásamt sérstaklega skipuðum, lög-lærðum forseta, sem á sæti í ráðuneytinu (Lord Chancellor), svo og þeim lávörðum, sem skipa eða hafa skipað háar dómarastöður í ríkinu. Löggjafarvald efri málstofunnar er nú orðið takmarkað þannig, að um fjármál hefir hún eiginlega ekkert atkvæði, gagnvart flestum tegundum almenura laga hefir hún aðeins frestunarvald í 2 til 3 ár, en gagnvart svonefndum einkalögum (t. d. veiting heimildar til eignarnáms, veiting sérleyfa o. fl.) er hún jafns réttar og neðri málstofan. Yfir höfuð er enn mikið miðaldasnið á efri málstofunni, í samræmi við fastheldni Breta um fornar venjur. Í reyndinni hefir stjórnin það á sínu valdi að brjóta sérhverja mótstöðu efri málstofunnar í stjórnámálum á bak aftur með útnefningu nægilega margra nýrra þinglávárða, og hefir þessu vopni verið beitt m. a. til þess að neyða lávarðana til þess að samþykkja umgetnar takmarkanir á löggjafarvaldi málstofunnar.

Neðri málstofan (House of Commons) er hið eiginlega þjóðþing. Þar eiga sæti 615 þingmenn, kosnir til 5 ára í lengsta lagi, en venjulega er þingið rofið áður en kjörtímabilið er á enda. Kosningarréttur og kjördæmaskipun hefir síðustu 100 árin stöðugt verið að færast í áttina til almenns jafnréttis, og eru merkustu breytingarnar gerðar með lögum frá 1832, 1867, 1884, 1918 og 1928. Er nú svo komið, að kosningarrétt hafa karlar og konur 21 árs að aldri almennt, með nokkrum undantekningum þó. Þannig hafa löggæzlumenn og þinglávárðar engan kosningarrétt til neðri málstofu. Ekki er kosningarrétturinn orðinn alveg jafn ennþá, heldur eru eftir þær leifar af margföldum kosningarrétti stóreignamanna fyrr á tímum, að sami maður getur enn greitt atkvæði í tveim kjördæmum, ef

hann er búsettur í öðru, en hefir húsnæði til atvinnurekstrar, sem metið verður til árlegrar leigu a. m. k. 10 sterlingspund, í hinu. Einnig geta háskólagengnir menn greitt atkvæði í tveim kjördæmum, þar sem þeir eru búsettir og við háskóla sinn.

Kjördæmin eru langflest einmenningskjördæmi, og sá kosinn, sem flest fær atkvæðin. Þó eru til örfá tvímenningskjördæmi, og hver háskóli er einsonar fleirmenningskjördæmi út af fyrir sig, og þar fer fram hlutfallskosning. Fylgt er nú þeirri grundvallarreglu, að kjördæmin séu sem jöfnust að fólksfjölda, og eru misfellur á þessu lagfærðar með tilfærslu á takmörkum kjördæmanna þegar þurfa þykir, síðast með lögum frá 1928.

Í brezka þjóðasamfélaginu eru nú orðin mörg önnur löggjafarþing en parlamentið í London. Írska frírikisins er áður getið. Norður-Írland hefir sérstakt parlament í tveim deildum, og er kosið hlutfallskosningum til beggja deilda. Í sumum löndum Bretaveldis utan Norðurálfunnar eru og komnar á hlutfallskosningar til löggjafarþinganna, svo sem í Tasmaníu og New South Wales, sem eru tvö af sambandsríkjunum í Ástralíu.

3. *Belgía.* Hlutfallskosningar til löggjafarþingsins voru lögleiddar þar 1899, fyrr en í nokkru öðru ríki Norðurálfunnar, og hefir sú kosningalöggjöf síðan verið tekin víða til fyrirmyndar, m. a. við landskjörið og kosningar í Reykjavík hjá oss. Meðaltala fulltrúa í hverju kjördæmi er rúmlega 6. Leyft er að kjósa listann í heild eða einhvern sérstakan af frambjóðendum á listanum. Kjósendur eru s k y l d i r að greiða atkvæði, og þykir það hafa gefizt vel. Konur njóta almennt ekki kosningarréttar í Belgíu ennþá, og eru það þeir flokkar, sem vanir eru að nefna sjálfa sig „frjálslynda“, sem hafa staðið gegn kosningarrétti kvenna þar, að sögn af ótta við, að klerkarnir (kapólsku) mundu hafa meiri áhrif á stjórnmalaskoðanir kvenna en gagnlegt væri þessum flokkum.

Helztu stjórnarskrárákvæðin um þessi efni eru (stjfskrá frá 1831 með breytingum 1893, 1920 og 1921):

25. gr. Allt vald er runnið frá þjóðinni.

26. gr. Framkvæmd löggjafarvaldsins er í höndum konungs, fulltrúaþingsins og öldungaráðsins sameiginlega.

32. gr. Þingmenn beggja þinga eru fulltrúar þjóðarinnar. og ekki aðeins þess fylkis eða fylkishluta, sem hefir kosið þá.

36. gr. Sérhver þingmaður, sem skipaður verður af stjórninni í nokkra launaða stöðu, aðra en ráðherrastöðu, missir þegar í stað umboð sitt og getur ekki fengið það aftur nema með nýrri kosningu.

47. gr. Þingmenn fulltrúaþingsins eru kosnir beinum kosningum af borgurum (þ. e. karlmönnum) fulls 21 árs að aldri, sem búsettir hafa verið í sama sveitarfélagi í 6 mánuði og eigi eru sviptir kosningarrétti af ástæðum, sem greindar verða í lögum.

Hver kjósandi hefir aðeins eitt atkvæði.

Með lögum má veita konum kosningarrétt við sömu skilyrði. Slik lög verða að vera samþykkt með  $\frac{2}{3}$  atkvæða að minnsta kosti.

48. gr. Kjördæmaskipting innan hvers fylkis skal ákveðin með lögum.

Kosningar fara fram eftir þeirri tilhögun hlutfallskosninga, sem lögín ákveða.

Atkvæðagreiðsla er skyldubundin og leynileg. Hún fer fram í hverju sveitarfélagi sérstaklega, með þeim undantekningum, sem ákveðnar verða í lögum.

49. gr. Kosningalögín ákveða tölu þingmanna eftir fólksfjöldanum, og má hún eigi fara fram úr einum þingmanni fyrir hverja 40000 íbúa.

4. *Holland.* Hlutfallskosningar til löggjafarþingsins voru lögleiddar 1917, og lögín endurskoðuð 1921. Í neðri málstofunni eiga sæti 100 þingmenn. Kosnir eru jafnmargir varamenn, og í stjórnarskránni er heimilað að kalla saman þing með tvöfaldri þingmannatölu, og mundu þá varþingmennirnir einnig verða kvaddir til þingsetu. Landinu er skipt í 18 kjördæmi, en heimilt er að hafa sama framboðslista í fleiri kjördæmum, þó eigi með fleirum en 10 frambjóðendum á hverjum lista. Einnig geta listar úr mismunandi kjördæmum gert með sér kosningabandalag. Ákvæðin gera það mögulegt fyrir flokk, sem telur sér það hentugt, að láta landið allt, eða svo mikinn hluta þess, sem vill, koma fram í reyndinni sem eitt kjördæmi, þannig að hin lögákveðnu kjördæmi verði í reyndinni aðeins framboðsumdæmi, líkt og gömlu einmenningskjördæmin eru nú í Danmörku.

Helztu stjórnarskrárákvæðin um þetta eru:

79. gr. Löggjafarþingið fer með umboð hollenzku þjóðarinnar í heild.

80. gr. Löggjafarþingið greinist í fyrstu og aðra málstofu.

82. gr. Í annari málstofu eiga sæti 100 fulltrúar, kjörnir á grundvelli hlutfallslegrar fulltrúatölu (proportional representation). Allt annað, sem áhrærir kosningarrétt og kosningaraðferð, skal ákveðið með lögum.

83. gr. Í fyrstu málstofu eiga sæti 50 fulltrúar, kosnir með hlutfallskosningum af meðlimum fylkisráðanna.

5. *Swissland.* Svissneska ríkið er sambandsríki, svo sem kunnugt er, skipað 22 „kantónum“, en 3 þeirra skiptast aftur í tvær „hálfkantónur“ hver. Í stjórnskipulögum sambandsríkisins eru kantónurnar taldar fullvalda ríki hver fyrir sig, en þjóðréttarfræðingar telja þær ófullvalda ríki, eins og hin einstöku „ríki“ í Bandaríkjum Norður-Ameríku, en að fullveldið sé í höndum sambandsríkisins.

Hlutfallskosningar voru fyrst lögleiddar í kantónunni Tessin 1890, og eru nú lögleiddar í þeim flestum. Sumar þessar kantónur eru ekki víðlendari en það, að ennþá koma allir borgarar saman á einn stað, að fornum sið, og skera úr málum með atkvæðagreiðslu.

Langar deilur stóðu um tilhögun kosninga til sambandsþingsins, þar til hlutfallskosningar voru lögleiddar með þ j ó ð a r a t k v æ ð i 1918. Þingið hafði ekki fengizt til að samþykkja þær, en við þjóðaratkvæðagreiðsluna voru þær samþykktar með 299550 atkv. gegn 149055 atkv., og samkvæmt ákvæðum í stjórnarskránni nægði þetta til þess að gefa ákvæðinu um hlutfallskosningar stjórnskipulegt gildi. Kosinn er 1 þingmaður fyrir hverja 20000 íbúa, og þingmannatalan endurskoðuð samkvæmt almennu manntali hvert 10. ár. Kosningarrettur er bundinn við 20 ára aldur, en að öðru leyti ræður hver kantóna sjálf



löggjöfinni um skilyrði fyrir kosningarrétti. Engin kantóna hefir ennþá fengizt til að veita konum kosningarrétt, og taka þær því ekki heldur þátt í kosningum til sambandsþingsins.

Stjórnarskipun Svisslands er í mörgum grundvallaratriðum frábrugðin tilhögun annara landa, enda algerlega vaxin upp heima fyrir úr sérstökum staðháttum þessara smáu sambandsríkja, kantónanna, og þykir ekki ástæða til að greina nánar frá því hér.

6. Þýzka ríkið. Þar eru lögleiddar hlutfallskosningar með óákveðinni þingmannatölu, þannig að hver flokkur fær einn þingmann fyrir hver 60000 atkvæði, sem flokknum hafa hlotnast við kosningar. Er landinu í þessu skyni fyrst skipt í kjördæmi. En svo eru kjördæmin flokkuð í kjördæmabandalög, og innan hvers bandalags eru aftur talin saman þau atkvæði, sem flokkarnir hafa afgang úr hverju kjördæmi, eftir að hafa fengið þar einn þingmann fyrir hver 60000 atkv. Afgangarnir úr hinum einstöku kjördæmum eru lagðir saman, og fá þá flokkarnir enn þingmann fyrir hver 60000 atkv. úr þeim samtölum. Loks getur hver flokkur haft í kjöri ríkislista, og þá koma þar saman afgangsatkvæðin úr kjördæmasamböndunum, og er enn úthlutað þingsæti fyrir hver 60000 atkvæði, svo og fyrir síðasta afganginn, ef hann nemur fullum helmingi þeirrar tölu. Þannig er allt skipulagið byggt á þeim grundvelli, að flokkarnir fái þingsæti í sem fyllstu samræmi við atkvæðamagn, sem hverjum þeirra hefir hlotnast við almennar kosningar. Samskonar tilhögun hlutfallskosninga hefir verið tekin upp í mörgum þýzku sérrikinum.

Hér eru helztu stjórnarskrárákvæðin um þetta úr þýzka ríkinu og tveim stærstu sérrikinum:

a. Þýzka ríkið, áður keisaradæmi, gert að lýðveldi 1918. Stjórnarskráin sett 1919.

1. gr. Þýzka ríkið er lýðveldi. Allt vald í ríkismálefnum á uppruna sinn hjá þjóðinni.

20. gr. Ríkisþingið er skipað fulltrúum hinnar þýzku þjóðar.

21. gr. Ríkisþingmenn eru fúlltrúar þjóðarinnar í heild. Þeir eiga að fara eingöngu eftir samvizku sinni, en eru ekki bundnir af neinu umboði.

22. gr. Ríkisþingmenn skal kjósa með almennum, beinum, jöfnum og leynilegum kosningarrétti allra karla og kvenna eldri en 20 ára á grundvelli hlutfallslegrar fulltrúatölu. Kjördagurinn skal vera sunnudagur eða almennur fridagur.

Nánari ákvæði skal setja í kosningalögum ríkisins.

23. gr. Ríkisþingið er kosið til 4 ára. ....

b. B a j e r n. Stjórnarskrá 1919.

2. gr. Allt vald á uppruna sinn hjá þjóðinni í heild. ....

26. gr. I. Þingið er kosið með almennum, jöfnum, leynilegum og beinum kosningarrétti á grundvelli hlutfallslegrar fulltrúatölu.

c. P r ú s s l a n d. Stjórnarskrá frá 1919—20.

2. gr. Þjóðin í heild sinni er handhafi hins opinbera valds.

9. gr. 1) Þingið er skipað fulltrúum prússnesku þjóðarinnar. Þingmennirnir eru fulltrúar þjóðarinnar í heild, og eru kosnir af henni eftir

grundvallarreglum hlutfallskosninga. -- 2) Kjörgengir eru kjósendur fullra 25 ára.

10. gr. Þingmenn greiða atkvæði i fullu frjálsræði, samkvæmt samvizku sinni og án tillits til annars en almenningshagsmuna. Þeir eru ekki hundnir af neinu umboði eða fyrirmælum.

7. *Austurríki.* Þar eru hlutfallskosningar til þjóðþingsins fyrirskipaðar i stjórnarskránni, og eru fleirmenningskjördæmi með nokkrum upphótarsætum, sem er úthlutað milli flokkanna til jöfnunar á því misræmi, sem afgangsatkvæði eða umframatkvæði i kjördæmunum valda. Stjórnarskrárákvæðin eru þessi (stjórnarskrá frá 1920, endurskoðuð 1925 og 1929):

1. gr. Austurríki er þjóðveldi á lýðræðisgrundvelli. Rétturinn á uppsprettu sina hjá þjóðinni.

26. gr. Þjóðþingið er kosið af þjóðinni i heild á grundvelli jafns, beins, leynilegs og persónulegs kosningarréttar karla og kvenna, sem eru fulls 21 árs, og eftir grundvallarreglum hlutfallskosninga.

8. *Tékkoslovakía.* Þar fyrirskipar stjórnarskráin hlutfallskosningar til beggja þingdeilda. Kosið er i fleirmenningskjördæmum, með 6 til 45 þingsætum i hverju. Í fyrstu kosningu er enginn kjörinn nema hann hafi fengið fulla hlutfallstölu i sinu kjördæmi, þ. e. fulla tölu greiddra atkvæða, deilda með þingmannatölu kjördæmisins. Átta dögum eftir þessa fyrstu kosningu kemur landskjörstjórn saman til þess að skipa i sæti þau, sem enn eru ófyllt, og leggja flokkarnir þá fram lista yfir þá af frambjóðendum úr kjördæmunum, sem hafa ekki náð kosningu, en þeir vilja að komi til greina. Eru þá lögð saman afgangsatkvæði flokkanna úr kjördæmunum og þingsætum úthlutað til flokkanna eftir atkvæðamagni og reglu, sem er dálítið frábrugðin d'Hondts aðferð. Helztu stjórnarskrárákvæðin eru þessi (frá 1920):

1. gr. Allt vald er runnið frá þjóðinni. Stjórnarskráin kveður á um, hvaða stofnunum hin fullvalda þjóð felur lagasetningu, framkvæmdarstjórn og dómsvald. Hún kveður einnig á um það, hvaða takmörk þessum stofnunum eru sett til tryggingar því, að þær gangi ekki á það frelsi, sem borgurunum er tryggt með stjórnarskránni.

6. gr. Lögjafarvaldið fyrir landsvæði hins tékkoslovakiska lýðveldis i heild er i höndum þjóðþingsins, sem skiptist i tvær deildir: Fulltrúadeild og öldungadeild. . . .

8. gr. Í fulltrúadeildinni eiga sæti 300 fulltrúar, kjörnir að viðhöfðum almennum, jöfnum, beinum og leynilegum kosningum og samkvæmt grundvallarreglum hlutfallskosninga. Kosningarnar fara fram á sunnudegi.

9. gr. Kosningarrétt til fulltrúadeildarinnar eiga allir tékkoslovakiskir borgarar, karlar sem konur, fulls 21 árs, sem fullnægja öðrum ákvæðum laga um kosningar til fulltrúadeildarinnar.

13. gr. Í öldungadeildinni eiga sæti 150 þingmenn, kjörnir að viðhöfðum almennum, jöfnum, beinum og leynilegum kosningum og samkvæmt grundvallarreglum hlutfallskosninga. Kosningarnar fara fram á sunnudegi.

14. gr. Kosningarrétt til öldungadeildarinnar hafa allir tékkoslovakiskir

borgarar, karlar sem konur, fullra 26 ára að aldri, sem fullnægja öðrum ákvæðum laga um skipun og tilhögun öldungadeildarinnar.

9. *Pólland*. Stjórnarskrá frá 17. marz 1921, endurskoðuð 1926.

2. gr. Ríkisvaldið í lýðveldinu Póllandi tilheyrir þjóðinni. Þetta vald er að því er löggjöf snertir falið þjóðþinginu og öldungaráðinu til meðferðar, að því er framkvæmdarstjórn snertir forseta lýðveldisins og ábyrgum ráðherrum, að því er dómsvaldið snertir óháðum dómstólum.

10. gr. Frumkvæðisréttur að löggjöf er hjá stjórninni og þjóðþinginu. Tillögur og uppástungur um lög, sem hafa í för með sér útgjöld úr ríkissjóði, eiga að gera grein fyrir tilgangi þessara útgjalda og á hvern hátt tekna verði aflað til þeirra.

11. gr. Fulltrúar til þjóðþingsins eru kosnir til 5 ára frá þingsetningardegi að telja. Kosningarrétturinn er almennur og jafn og kosningin leynileg og hein og hlutbundin.

15. gr. Sýslunarmenn framkvæmdarstjórnarinnar, fjármála eða dómsmála, eru ekki kjörgengir í þeim kjördæmum, þar sem þeir rækja embættisstörf sín. Þetta ákvæði nær ekki til embættismanna í stjórnarráðunum.

17. gr. Sérhver þingmaður, sem skipaður verður í sýslan (starf), sem launað er af ríkinu, aðra en ráðherrastöðu, ríkisritarastöðu eða prófessorstöðu við hinar æðstu menntastofnanir, missir umboð sitt.

18. gr. Reglur um kosningar til þjóðþingsins skulu settar með lögum.

19. gr. Þjóðþingið staðfestir gildi kosninganna. Hæstiréttur sker úr um gildi kosninga, sem vefngar eru.

10. *Rúmenía*. Stjórnarskrá frá 1923.

1. gr. Konungsríkið Rúmenía er eitt og óskiptilegt þjóðríki.

33. gr. Allt ríkisvaldið er runnið frá þjóðinni, sem lætur framkvæma það í umboði sínu eftir grundvallarreglum og ákvæðum þessarar stjórnarskrár.

34. gr. Löggjafarvaldið er í höndum konungsins og þjóðþingsins sam-eiginlega.

42. gr. Þingmenn þjóðþingsins eru umboðsmenn þjóðarinnar.

64. gr. Fulltrúadeild þingsins er skipuð fulltrúum, kosnum af fullveðja rúmenskum borgurum með almennum, jöfnum kosningarrétti, beinum skyldu-kosningum, leynilegum og hlutbundnum.

65. gr. Kosning fulltrúanna fer fram í kjördæmum, sem mega ekki vera stærri en eitt fylki hvert.

11. *Grikkland*. Stjórnarskrá 2. júní 1927.

2. gr. Grikkland er lýðveldi. Allt vald á uppruna sinn hjá þjóðinni og er framkvæmt fyrir hennar hönd og á þann hátt, sem stjórnarskráin lætur um mælt.

3. gr. Löggjafarvaldið er í höndum fulltrúaþingsins og öldungaráðsins.

28. gr. Rétt til frumkvæðis að lagasetningu hefir stjórnin, fulltrúaþingið og öldungaráðið.

29. gr. Sérhverju lagafrumvarpi, sem stjórnin leggur fram og fer fram á útgjöld eða skerðingu á tekjum samkvæmt fjárlögum, skal fylgja greinargerð,

er sýni fram á, hvernig hallinn verði jafnaður, undirrituð af hlutaðeigandi ráðherra og af fjármálaráðherranum.

Hvorki fulltrúaþingið né öldungaráðið getur gert neina uppástungu, sem fer fram á aukningu útgjalda með fjárveitingu eða lifeyri eða á annan hátt til hagsmuna fyrir neinn einstakling.

36. gr. Fulltrúaþingið er skipað fulltrúum, sem kosnir eru, eftir því sem lögin mæla fyrir, af borgurum þeim, sem kosningarrétt hafa, með beinum, almennum og leynilegum kosningum. Kosningar til fulltrúaþingsins fara fram samtímis um land allt.

Þingmannatala hvers kjördæmis skal ákveðin með lögum, í réttu hlutfalli við fólksfjöldann. Eigi má tala fulltrúa vera lægri en 200 og eigi hærri en 250. . .

37. gr. Þingmennirnir eru fulltrúar þjóðarinnar allrar og ekki aðeins þess kjördæmis, sem kys þá.

*12. Írska fríríkið. Stjórnarskrá frá 1922.*

1. gr. Írska fríríkið er meðlimur þess þjóðahóps, sem skipar Hið brezka þjóðasamfélag (British Commonwealth of Nations), með jöfnum réttindum við aðra meðlimi.

2. gr. Allt ríkisvald og löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómsvald á Írlandi hefir uppsprettu sína hjá hinni írsku þjóð og er falið til meðferðar stjórnarvöldum þeim, er sett eru á stofn með þessari stjórnarskrá, samkvæmt reglum hennar.

12. gr. Þjóðþingið ásamt með konunginum hefir á hendi löggjafarvaldið. Þjóðþingið skiptist í tvær deildir, fulltrúadeildina (Dail Eireann) og öldunga-deildina (Seanad Eireann). Þjóðþingið eitt hefir rétt til lagasetningar til tryggingar friði, reglu og góðri stjórn í hinu írsku fríríki.

14. gr. Kosningarrétt til fulltrúadeildarinnar og atkvæðisrétt við þjóðar-atkvæðagreiðslur hafa allir borgarar írsku frírikisins, karlar sem konur, 21 árs að aldri, sem uppfylla skilyrði kosningalaganna. Kosningarrétt til öldunga-deildarinnar hafa allir borgarar írsku frírikisins, karlar sem konur, þrjátíu ára að aldri, sem uppfylla skilyrði gildandi kosningalaga. Sérhver kjósandi hefir aðeins eitt atkvæði. Atkvæðagreiðslan er leynileg. Hvernig og hvar kosningar-réttarins skuli neytt, verður ákveðið með lögum.

Aths. Samkvæmt kosningalögum er beitt hlutfallskosningum, sjá t. d. Berlin: Forfatningsudviklingen i forsk. fremmede Lande, Khöfn 1931, bls. 49.

*13. Lettland. Stjórnarskrá frá 1922.*

1. gr. Lettland er óháð þjóðveldi á lýðræðisgrundvelli.

2. gr. Ríkisvaldið er eign þjóðarinnar.

5. gr. Þjóðþingið (Saeima) er skipað 100 fulltrúum fyrir þjóðina.

6. gr. Kosningarrétturinn til þjóðþingsins er almennur og jafn og kosið beinum, leynilögum hlutfallskosningum.

7. gr. Sérhvert kjördæmi skal kjósa fulltrúatölu í réttu hlutfalli við tölu kjósenda í kjördæminu.

8. gr. Kosningarrétt eiga lettneskir borgarar, karlar sem konur, með óskertum borgaralegum réttindum og fulls 21 árs að aldri á fyrsta kjördegi.

*14. Lithauen. Stjórnarskrá frá 15. maí 1928.*

1. gr. Ríkið Lithauen er óháð þjóðveldi á lýðræðisgrundvelli. Fullræðisvald ríkisins tilheyrir þjóðinni.

2. gr. Framkvæmd ríkisvaldsins er í höndum þjóðþingsins (Seimas), stjórnarinnar og dómstólanna.

24. gr. Þjóðþingið er skipað fulltrúum þjóðarinnar. Tala fulltrúanna er ákveðin með lögum.

25. gr. Fulltrúarnir eru kosnir með almennum og jöfnum kosningarrétti, beinum og leynilegum kosningum eftir tilhögun hlutfallskosninga. Um framkvæmd kosninga og reglur fyrir þeim skal ákveðið með lögum.

26. gr. Kosningarrétt til þjóðþingsins hafa lithauiskir borgarar, karlar og konur, sem njóta óskertra borgaralegra réttinda og eru að minnsta kosti 24 ára að aldri. Kjörgengir eru þeir, sem eru að minnsta kosti 30 ára.

15. *Eistland*. Stjórnarskrá 15. júní 1920.

1. gr. Eistland er óháð lýðveldi, og er ríkisvaldið í höndum þjóðarinnar.

35. gr. Þjóðþingið framkvæmir löggjafarvaldið í umboði þjóðarinnar.

36. gr. Þjóðþingið er skipað 100 þingmönnum, kosnum á grundvelli hlutfallskosninga, að viðhöfðum almennum, jöfnum, beinum og leynilegum kosningum.

Þjóðþingið hefir rétt til að fjölga þingmönnum, en lög, sem ákveða slíka fjölgun, geta ekki komið til framkvæmda fyrr en við næstu kosningar til þjóðþingsins þar á eftir.

Með sérstökum lögum skal skipa nánar fyrir um kosningar til þjóðþingsins.

16. *Finnland*. Stjórnarskrá Finnlands er, að því er snertir ákvæðin um löggjafarþingið, aðgreind í tvenn stjórnskipulög, eftir sænskri fyrirmynd. Hin almenna og eiginlega stjórnarskrá (Regeringsformen) hefir aðeins örfá ákvæði, er snerta þingið, en vísar í „Riksdagsordningen“, sem er lög um skipun og starf þingsins og hefir grundvallarlagagildi. Loks er þar eins og í öðrum löndum ákveðið með einföldum lögum um kjördæmaskiptingu og tilhögun kosninga í einstökum atriðum.

Hlutfallskosningar hafa verið í lögum í Finnlandi síðan 1906. Þingið er skipað 200 þingmönnum, sem kosnir eru í 15 fleirmenningskjördæmum (að meðaltali um 13 í hverju), en þess utan er eitt einmenningskjördæmi, Lappmörk.

Helztu stjórnarskrarákvæðin eru þessi:

a) „Regeringsformen“.

1. gr. Finnland er fullvalda lýðveldi, og er stjórnarskipun þess ákveðin með þessari stjórnarskrá og öðrum grundvallarlögum.

2. gr. Ríkisvaldið er í Finnlandi í höndum þjóðarinnar, og fer þjóðþingið með umboð hennar. ...

b) „Riksdagsordningen“.

1. gr. Ríkisþingið fer með umboð finnsku þjóðarinnar.

2. gr. Ríkisþingið er ein málstofa, skipuð 200 ríkisþingsmönnum.

3. gr. Kosningar ríkisþingsmanna fara fram hvert þriðja ár samtímis um allt land. ...

4. gr. Ríkisþingsmenn eru kosnir beinum, hlutbundnum kosningum; við þessar kosningar skal landinu skipt í 12 kjördæmi hið fæsta og eigi í fleiri en 18.

Þar, sem staðhættir leyfa eigi hlutfallskosningar, má þó. auk nefndrar kjördæmatölu, mynda einstöku kjördæmi til þess að kjósa einn þingmann aðeins.

Við kosninguna hafa allir kjósendur jafnan kosningarrétt.

Eigi má kjósandi láta annan neyta kosningarréttar í umboði sínu. Nánari ákvæði um kjördæmin og um það, hvenær kosning fari fram, og um tilhögun kosninga eru sett með sérstökum lögum.

7. gr. Kjörgengur til ríkisþingsins er hver sá, sem kosningarrétt hefir, án tillits til þess, hvar hann er búsettur.

Hinn 18. nóv. 1930 var lögleiddur viðauki við þessa grein, sem sviptir kommúnista kjörgengi. Viðbótarákvæðið hljóðar svo:

„Sá er þó ekki kjörgengur, sem er í einhverju því félagi, félagsskap eða samtökum, sem vinnur að því að kollvarpa með valdi stjórnarskipun Finnlands. eða miðar að því að fremja eða styðja beinlínis eða óbeinlínis slíkt athæfi, eða sem á síðastliðnum þrem árum hefir stutt slík samtök eða á annan hátt stuðlað að starfsemi með slíkum tilgangi“.

17. *Sviþjóð*.<sup>1)</sup> Þar er neðri málstofan skipuð 230 þingmönnum, sem kosnir eru hlutbundnum kosningum í 28 kjördæmum, og þingmannatölunni jafnað niður á kjördæmin 4. hvert ár, fyrir reglulegar kosningar, í réttu hlutfalli við fólksfjölda. Efri málstofan er skipuð 150 þingmönnum, og eru þeir kosnir hlutfallskosningum af kjörmönnum, en það eru fulltrúarnir á „landsþingunum“ og kosnir kjörmenn í stóru kaupstöðunum. Kosningar allra þessara kjörmanna fara fram eftir hlutfallsreglum.

Eitt hið einkennilegasta við kosningatilhögun Svía er það, að framboð þarf engin. Kjósendur koma sjálfir með kjörseðla sína á kjörstaðinn og láta þá þar í umslög, sem kjörstjórn leggur til. Það er borgaraleg skylda að taka við kosningu.

Kjördæmaskiptingin er ákveðin með einföldum lögum.

Hlutfallskosningar voru lögleiddar í *Sviþjóð* 1909. Ákvæðin um þær eru, að því er löggjafarvaldið snertir, í „Riksdagsordningin“, sem hefir grundvallarlagagildi, og hljóða svo um neðri málstofuna:

18. gr. Til neðri málstofunnar er kosið beinum kosningum, og hlutbundnum þá er tvo eða fleiri þingmenn skal kjósa. Við kosningar þessar hafa allir kjósendur jafnan kosningarrétt.

Nánari ákvæði um kosninguna eru sett í kosningalögum.

18. *Noregur*. Þar er „Stórþingið“ skipað 150 þingmönnum, sem kosnir eru allir í einu lagi hlutfallskosningum í 29 kjördæmum. Þar af eru 18 sveitakjördæmi og kjósa 100 þingmenn, en 11 kaupstaðakjördæmi og kjósa 50 þingmenn.

---

1) Um kosningatilhögun Svía, Norðmanna og Dana verð ég mjög stuttur og vísa til fyllri ritgerðar um það efni („Kosningatilhögun frændþjóðanna“) í síðasta hefti tímaritsins „Stefnis“ 1931.

Grundvallarlög Norðmanna eru sérkennileg að því leyti, að í þeim eru ákvæði um kjördæmaskiptingu, en í öllum öðrum löndum, sem ég hefi kynnt mér, er kjördæmaskipting ákveðin með einföldum lögum. Hér að lútandi grundvallarlagaákvæði Norðmanna hafa mjög oft tekið breytingum.

Sérstaklega einkennileg er hin svonefnda „bændagrein“ í þessum grundvallarlögum, nú 57. gr. 2. málsg. Var ákvæðið upphaflega sett inn til þess að tryggja rétt *kaupstaðanna* til áhrifa á skipun þingsins, og samkvæmt henni hafa kaupstaðirnir ennþá nokkru meiri áhrif en þeim ber eftir fólksfjölda.

Merkustu stjórnarskrárákvæðin eru þessi:

49. gr. Þjóðin lætur Stórþingið framkvæma löggjafarvaldið fyrir sig. Það greinist í 2 deildir, Lögþing og Óðalsþing.

57. gr. Tala stórþingsmanna þeirra, er kjósa ber, skal vera 150. Fulltrúatala sveitahéraðanna skal ávallt standa í hlutfalli við fulltrúatölu kaupstaðanna sem tveir á móti einum.

58. gr. Telur upp kjördæmin og þingmannatölu hvers þeirra.

59. gr. Síðasta málsg.: Kosningarnar fara fram sem hlutfallskosningar. Reglur um þetta og um tilhögun kosninganna að öðru leyti skal setja með lögum, þó svo, að gætt sé ákvæða grundvallarlaganna um þetta.

Talsverð óánægja hefir verið í Noregi með ýms af þessum ákvæðum, þar á meðal það, að kaupstaðirnir fá ekki að kjósa þingmenn hver með sinu umhverfi, heldur eru þeir hópaðir saman í kjördæmi fyrir sig, oft fjarlægir kaupstaðir saman, einnatt keppinautar með andstæða hagsmuni og mjög misjafnlega stórir, sem leiðir til þess, að allir flokkar setja mann úr stærsta kaupstaðnum efstan á framboðslista sinn, og getur það leitt til þess, að allir fulltrúar kjördæmisins verði þar búsettir.

Hlutfallskosningarnar voru lögleiddar í Noregi 1919.

19. *Danmörk*. Þar voru fyrst lögleiddar hlutfallskosningar í sambandi við einmenningskjördæmi, með takmarkaðri tölu upphótarsæta, árið 1915, og kosið eftir þessari aðferð 1918. Árið 1920 voru svo lögleiddar hlutfallskosningar í fleirmenningskjördæmum með nokkrum uppbótarsætum, en hinum gömlu einmenningskjördæmum þó haldið sem framboðsumdæmum, og stendur sú tilhögun enn.

Grundvallarlagaákvæði Danmerkur um þetta hljóðar svo:

32. gr. Þingmannatala Fólksþingsins skal ákveðin í kosningalögum, en má ekki fara fram úr 152.

Til þess að tryggja hinum mismunandi skoðunum meðal kjósendanna hlutfallslega jafna fulltrúatölu skal í kosningalögum ákveða um kosningaraðferðina og setja nánari reglur um framkvæmd kosninganna, þar á meðal hvort hlutfallskosningar skuli notaðar, annaðhvort í sambandi við kosningar í einmenningskjördæmum eða án þess.

Við kjördæmaskiptinguna skal auk íbúatölu hafa hliðsjón af kjósendatölu og þéttbýli.

Að öðru leyti vísa ég til sjálfs nefndarálitsins og áðurnefndrar ritgerðar um kosningatilhögun í Danmörku.

Af þessum 19 ríkjum í Norðurálfunni, sem hér hafa verið talin, eru hlutfallskosningar til löggjafarþingsins, eða að minnsta kosti til fulltrúamálstofunnar í löggjafarþinginu, lögleiddar í 17, en ein 2 búa ennþá við meirihlutakosningu eða flestra-atkvæða-kosningu í einmenningskjördæmum. Hlutfallskosningarnar hafa rutt sér til rúms frá 1899, er þær voru lögleiddar í Belgíu, og allt til þessa tíma. Ekkert lýðstjórnarríki hefir ennþá horfið frá hlutfallskosningum aftur, eftir að hafa lögleitt þær, og engar deilur standa í þeim löndum um grundvallartilhögun kosninganna, svo ég viti, heldur aðeins um minni háttar atriði. Aftur standa enn stöðugar deilur um kosningatilhögun í þeim tveim ríkjum, Frakklandi og Englandi, sem hafa ekki ennþá lögleitt hlutfallskosningar.

Af þessum 17 ríkjum munu 14 hafa beinlinis tekið ákvæðið um hlutfallskosningar upp í stjórnskipulög sín. Eitt ríki (Danmörk) hefir grundvallarlagaákvæði, sem með almennari orðum tryggir hið sama sem hlutfallskosningunum er ætlað að tryggja. Í tveim ríkjum (Írlandi og Grikklandi) segja stjórnarskrárnar ekkert um þetta beinlinis, en þar eru hlutfallskosningar ákveðnar með kosningalögum.

Í engri stjórnarskrá innan þessara 19 ríkja finnst neitt ákvæði, sem bannar hlutfallskosningar á fulltrúaþinginu eða nokkrum hluta þess, eða fyrirskipar þar aðra kosningaraðferð. Núgildandi stjórnarskrá Íslands er ein um slík ákvæði, þar sem hún bannar hlutfallskosningar á miklum meiri hluta alþingismanna, sem stendur 32, og það þótt 12 þeirra séu kosnir í tvímenningskjördæmum.

Breyting sú á stjórnarskrá Íslands, sem samþykkt var við 2. umr. í efri deild Alþingis á vetrarþinginu 1931, fór í þessu efni ekki lengra en það, að nema burt úr stjórnarskránni það bann gegn hlutfallskosningum, sem þar er nú, nema burt ákvæði, *sem er til hindrunar rétttri skipun þingsins, og er eins dæmi í stjórnarskrám lýðræðisríkja í Norðurálfunni, og líklega þó leitað sé um allan heim.*

Þessari framúrskarandi hóflegu ákvörðun efri deildar var svo svarað með þeirri fautalegustu misbeitingu ráðherravalds í konungsskjóli, sem dæmi eru til í 1000 ára sögu þessarar virðulegu stofnunar, Alþingis. Ég hefi með ritgerð þessari m. a. viljað sýna fram á, að *sök Alþingis var þarna engin, — öll sökin er hinumegin.*

En hitt er sjálfgefið, að eftir aðfarirnar 14. apríl 1931 getur Alþingi ekki, ef það vill halda áfram að vera rétt fulltrúasamkoma þjóðarinnar, látið sér nægja að *nema úr stjórnarskránni þau ákvæði, sem þar eru nú til beinnar hindrunar fyrir því, að Alþingi verði hlutfallslega rétt mynd af skoðunum og vilja kjósendanna í landinu, heldur verður krafan nú að vera sú, að í stjórnarskrána verði sett bein ákvæði þessu til tryggingar, í samræmi við það, er tíðkast í stjórnarskrám lýðfrjálsra landa.*

Í febrúar 1932.