

**Ed.**

### **387. Breytingartillögur**

við frv. til stjórnarskipunarlaganna um breyting á stjórnarskrá konungsríkisins Ísland, 18. maí 1920.

Frá Jóni Baldvinsyni.

**1. Við 1. gr.**

a. Fyrstu efnismálsgr. skal orða svo:

Landið skal vera eitt kjördæmi. Á Alþingi eiga sæti 42 þjóðkjörnir alþingismenn, kosnir hlutbundnum kosningum. Skal Alþingi svo skipað, að hver þingflokkur hafi þingsæti í samræmi við atkvæðatölu þá, sem greidd er frambjóðendum flokksins samtals við almennar kosningar.

*Til vara:*

Fyrstu efnismálsgr. 1. greinar skal orða svo:

Á Alþingi eiga sæti þjóðkjörnir alþingismenn, kosnir hlutbundnum kosningum í þessum sex kjördæmum:

1. Reykjavík.
2. Suðvesturlandskjördæmi:
  - a. Gullbringu- og Kjósarsýsla,
  - b. Hafnarfjörður,
  - c. Borgarfjarðarsýsla,
  - d. Mýrasýsla,
  - e. Snæfellsnessýsla,
  - f. Dalasýsla.
3. Vesturlandskjördæmi:
  - a. Barðastrandarsýsla,
  - b. Ísafjarðarsýslur,
  - c. Ísafjarðarkaupstaður,
  - d. Strandasýsla.
4. Norðurlandskjördæmi:
  - a. Vestur-Húnavatnssýsla,
  - b. Austur-Húnavatnssýsla,
  - c. Skagafjarðarsýsla,
  - d. Eyjafjarðarsýsla (og Siglufjörður),
  - e. Akureyri,
  - f. Suður-Þingeyjarsýsla.
5. Austurlandskjördæmi:
  - a. Norður-Þingeyjarsýsla,

- b. Norður-Múlasýsla,
  - c. Seyðisfjarðarkaupstaður,
  - d. Suður-Múlasýsla (og Neskaupstaður),
  - e. Austur-Skaftafellssýsla.
6. Suðurlandskjördæmi:
- a. Vestur-Skaftafellssýsla,
  - b. Vestmannaeyjar,
  - c. Rangárvallasýsla,
  - d. Árnessýsla.

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

- b. Aftan við 1. gr. bætist:

Tölu alþingismanna má breyta með lögum.

2. 1. málsg. 4. gr. skal orða svo:

Kosningarrétt við kosningar til Alþingis hafa allir, karlar og konur, sem eru 21 árs að aldri þegar kosning fer fram og hafa ríkisborgararétt hér á landi. Þó getur enginn átt kosningarrétt, nema hann hafi óflekkað mannorð og sé fjár síns ráðandi.

#### Greinargerð.

Í greinargerð stjórnarskrárfrv. á þskj. 37 er þess getið, að einn flm. (JBald) áskilji sér rétt til þess að koma fram með eða fylgja brtt. við 2. og 4. gr. frv. Brtt. hér að framan undir tölulið 2, við 4. gr., er um það að fella niður ákvæðið um fimm ára heimilisfestu í landinu sem skilyrði fyrir kosningarrétti.

Auk þess eru breytingartillögur við 1. gr. frv., um kjördæmaskiptinguna, sem flutningsm., að gefnu tilefni, þykir rétt að láta koma til atkvæðagreiðslu nú.

Í áðurnefndri greinargerð stjórnarskrárfrv. er þess getið, að undirritaður muni skila sérstöku álit í millipinganeftdinni í kjördæmaskipunarmálinu, og fylgir það álit prentað sem fylgiskjal með tillögum þessum.

Alþingi, 12. apríl 1932.

Jón Baldvinsson.

## Álit

fulltrúa Alþýðuflokksins í millipinganefnd, er skipuð var til þess að endurskoða löggjöfina um skipun Alþingis og kjördæmaskipunina og starfaði frá 26. ágúst 1931 til 13. febrúar 1932.

### Inngangur.

Allt frá því, að Alþýðuflokkurinn var stofnaður, hefir það verið áhugamál flokksins að fá viðunandi breytingu á kjördæmaskipun landsins.

Eftir þeim lögum, er nú gilda um tilhögun kosninga til Alþingis, getur ráðið tilviljunin ein um það, hvort Alþingi er skipað í samræmi við vilja meiri hluta kjósenda eða ekki.

Hefir þetta einnig verið öðrum ljóst, því á Alþingi 1905 og 1907 gerði þáverandi ráðherra, Hannes Hafstein, tillögur um gagngerða breytingu á kjördæmaskipuninni og færði í greinargerð frumvarpsins og í umræðunum á Alþingi ýtarleg rök fyrir málinu. Veittu ýmsir merkir þingmenn þessu stuðning, en þó strandaði málið þá, og hefir eigi verið tekið upp í heild sinni síðan, öðruvísi en í þingsályktunarformi,<sup>1)</sup> fyrr en með stjórnarskrárfrumvarpi Héðins Valdimarssonar 1927.

Þegar Hannes Hafstein flutti frumvörp sín á þingunum 1905 og 1907, þurfti enga breytingu á stjórnarskránni, þótt kosningatilhöguninni til Alþingis væri breytt. Það var hægt eftir þágildandi stjórnarskrá að gera breytingu á kjördæmaskipuninni með einföldum lögum.

Hefir og aldrei verið gerð jákvæð breyting á stjórnarskránni til að hindra slíka löggjöf, en með afnámi konungkjörinna þingmanna og kosningu landskjörinna alþingismanna í þeirra stað, er gert var með stjórnarskrárbreytingu 1915, koma í stjórnarskránni ákvæði, þar sem talað er um þingmenn kosna hlutbundnum kosningum í sérstökum kjördæmum, og þingmenn kosna óhlutbundnum kosningum.

---

1) Á Alþingi 1917 flutti Jör. Brynjólfsson, þáv. þm. Reykv., að tilhlutun Alþýðuflokksins til löga til þál. um nýja kjördæmaskipun, þar sem skorað er á landsstjórnina að leggja fyrir Alþingi frv. til laga um „réttláta kjördæmaskipun, sem byggð sé á þeim grundvelli, að kjósendatala hvers kjördæmis verði sem jöfnust“. Alþt. 1917, A. þskj. 174. — Tillagan var felld í neðri deild með 17 atkv. gegn 2.

Er litið svo á, að frá þeim tíma hindri orðalag stjórnarskrárinnar gagn-gerða breytingu á kjördæmaskipun landsins, þótt eigi hafi sá verið tilgangurinn með umræddri stjórnarskrárbreytingu.

Eftir 1915 verða eigi lögleiddar breytingar á kjördæmaskipuninni í þá átt, er frumvarp Hannesar Hafsteins gerði ráð fyrir, að skipta landinu í stór kjördæmi og koma á hlutfallskosningum, eins og þá sumpart var komið á og sumpart að komast í framkvæmd hjá ýmsum þjóðum, nema með nokkurri breytingu á orðalagi stjórnarskrárinnar. Og það var slík nauðsynleg breyting, er var til umræðu á Alþingi 1930 og var notuð sem átylla til þingrofsins 14. apríl 1931.

### Stjórnarskrármálið á þingi 1923—1927.

Á árunum 1923—1927 komu fram á Alþingi allmörg frumvörp til breytinga á stjórnarskránni. Er hér stuttlega dregið á breytingar þessar eins og flutningsmenn lýstu þeim í aðalatriðum.

Frumvarp Magnúsar Guðmundssonar 1923. (Alþt. C. 1923, bls. 312).

Í frumræðu sinni segist þingmaðurinn frá byrjun hafa verið á móti fjölgun ráðherra og árlegum þingum, en þessar eru aðalbreytingar frumv.

Þorl. Jónsson (f. h. Framsóknarfl.) lýsir fylgi við fækkun þinga þannig: „... höfum við 4 nefndarmenn getað fylgzt að í því að fækka þingum þannig, að þing verði lögbundið aðeins annaðhvert ár“. (Alþt. 1923, C. bls. 331).

Frumv. Jóns Magnússonar 1924: „Fækkun þinga og ráðherra er aðalatriðið, og að því er snertir sparnað, er þingafækkun aðalatriðið“. (Alþt. 1924, C. bls. 246).

Jónas Jónsson (Framsóknarfl.): „Hvað þingflokkana snertir, þá veit ég ekki betur en að það hafi verið ég, sem fyrstur kom fram með þá hugmynd á seinni árum að hafa þing annaðhvert ár. Að minnsta kosti kom það fyrst fram í því blaði, sem ég hefi skrifað mikið í, nefnilega Timanum“. (Alþt. 1924, C. bls. 257).

Það er fyrst á Alþingi 1927, að breytingartillögur við stjórnarskrána snerta kjördæmaskipunina. Á því þingi flytur stjórnin (Íhaldsfl.) frv. um breytingar á stjórnarskránni, og þar þar flest sömu aðalatriðin og í stjórnarskrárbreytingunni 1923 og 1924: fækkun þinga.

Auk þessa er í frv. stjórnarinnar farið fram á að lengja kjörtímabil þingmanna í 6 ár úr 4 og láta kosningu á sex landskjörnum alþingismönnum fara fram samtímis kjördæmakosningum, í stað þess að kjósa 3 landskjörna þingmenn á fjögurra ára fresti, eins og nú er gert.

Þetta frv., nokkuð breytt, var samþykkt á Alþingi 1927, en fellt á næsta þingi, að undangengnum kosningum.

Á Alþingi 1927 var af hálfu Alþýðuflokksins (HV) flutt frv. til breytingar á stjórnarskránni, og þar á meðal átti að breyta kjördæmaskipuninni.

Í frv. HV (Alþt. 1927, A. þskj. 26) er lagt til að orða þannig 26. gr. stjórnarskrárinnar:

„Á Alþingi eiga sæti 25 þjóðkjörnir þingmenn, kosnir hlutbundnum kosn-

ingum um land allt, og sitja allir í einni málstofu. Tölu þeirra má breyta með lögum. Þingmenn skulu kosnir til 4 ára í senn“.

Hér kemur fram í fyrsta sinn tillaga, sem veitir öllum landsmönnum jafnan rétt til áhrifa á skipun Alþingis. En eins og flestum tillögum til umbóta á ranglátu fyrirkomulagi, þá var þessari breytingu tekið illa af íhaldssömum þingmönnum, og frv. komst nauðulega til nefndar og var svæft þar.

Hér hafa verið raktar í stuttum dráttum breytingar þær á stjórnarskránni, sem uppi hafa verið á Alþingi á árunum 1923—1928. Verður varla sagt, að full alvara hafi verið á bak við þessar tillögur hjá íhalds- og framsóknarflokknum, og vægast talað ekki allar af heilum hug gerðar, úr því ekki einu sinni þau at-riðin komust fram, sem báðir þóttust sammála um. En því er þessara stjórnarskrárbreytinga getið hér, að í lok þessa tímabils kemur fram í frv. HV 1927 heilsteypt tillaga í kjördæmaskipunarmálinu, sem jafnframt lýsir aðalstefnu Alþýðuflokksins í því máli, og er aðdragandi að baráttu þeirri um breytingu á kjördæmaskipun landsins, er nú stendur yfir, og jafnframt er málið rakið af því, að fyrsti þátturinn í breyttri kjördæmaskipun hlýtur að verða breyting á stjórnarskránni.

Loks sýnir þetta stutta yfirlit skýra mynd af því, hvaða breytingar það eru á stjórnarskránni, sem rikastar eru í huga forkólfa flokkanna, íhalds og framsóknar. Það eru ekki breytingar til að auka rétt kjósendanna í landinu til áhrifa á úrslit þjóðmálanna, heldur þvert á móti heyja þeir kapphlaup um það, hvor þeirra geti flutt rammari íhaldstillögur og fjarlæggt og minnkað áhrif þjóð-arinnar á þingið, og metast svo um það, hvor þeirra hafi fyrr fundið upp skað-vænlegustu tillögurnar.

#### **Kjördæmaskipunarmálið og stjórnarskrárbreytingar á Alþingi 1930—1931.**

Þrjú alþingismenn (HV, HG og SÁÓ) báru fram í sameinuðu Alþingi 1930 svo hljóðandi þingsályktunartillögu:

„Alþingi felur ríkisstjórninni að undirbúa fyrir næsta þing breytingar á kjördæmaskipuninni, er tryggji kjósendum jafnan rétt til áhrifa á skipun Alþingis hvar sem þeir búa á landinu“.

Aðalflutningsmaður þáttill. (HV) sagði, að í orði ríkti á Íslandi „þing-ræði og lýðstjórnarfyrirkomulag“, en grundvöllurinn undir því væri „almennur og jafn kosningaréttur“. Lýsti ræðum. síðan með tölum ranglæti því, er væri á kosningatilhöguninni, þar sem m. a. „14 þingmenn í 12 fámennustu kjördæmunum hafa á bak við sig tæp 10 þús. kjósendur í þeim kjördæmum, eða minni kjósendastyrk en Reykjavík ein, en hún hefir aðeins 4 þingmenn“. Að lokum lýsti flm. aðferðum til að bæta úr ágöllum ríkjandi fyrirkomulags:

„Ég skal nefna þær þrjár aðferðir, sem helzt koma til álita. Fyrst er það, sem við Alþýðuflokksmenn teljum réttast; það eru hlutfallskosningar um allt land, þá hafa atkvæði allra landsmanna jafnan rétt.

Önnur till. er það, að skipta landinu í fjórðungskjördæmi og að Reykja-

vík ein verði sérstakt kjördæmi. En báðar þessar breyt. mundu heimta breyt. á stjskr., því að hlutfallskosningar eru eftir henni ekki lögleyfðar nema í Rvík.

Þriðji möguleikinn er að skipta landinu í einmenningskjördæmi og hafa nokkra þm. að auki til uppbótar þeim stjórnsmálaflokkum, sem fá ekki nógu marga fulltrúa eftir atkvæðafjölda við kosningar“. (Alþt. 1930, D. bls. 299—301).

Hér er gerð skýr grein fyrir kröfum Alþýðuflokksins í kjördæmaskipunarmálinu og stefnu flokksins fyrir og síðar.

Málinu var stíðlega tekið af Jóni Þorlákssyni, er talaði af hálfu Sjálfstæðisflokksins, og Jónasi Jónssyni dómsmálaráðherra, er talaði úr hópi framsóknarmanna. Tillagan varð ekki útrædd.

Fyrir Alþingi 1931 lagði stjórnin fram frv. til breytinga á stjórnarskránni, er fól í sér það tvennt að fækka þingmönnum með algerðu afnámi landskjörsins og rýmka nokkuð kosningarétt til Alþingis (færa aldurstakmarkið niður í 21 ár).

Með atkvæðum þingmanna Alþýðuflokksins og Sjálfstæðisflokksins var í efri deild samþykkt við 2. umræðu sú viðbót við frumvarp stjórnarinnar að heimila með lögum hlutfallskosningar, auk þess sem veittur var kosningaréttur þeim, er sveitarstyrk þiggja.

Samþykkt þessara sjálf sögðu og meinlausu breytinga á frumvarpi stjórnarinnar var af henni notuð sem átylla til þingrofsins 14. apríl 1931, og féll þá niður þetta og mörg önnur mál, er lágu fyrir Alþingi 1931 (vetrarþinginu).

Kosningar þær, er fram fóru í júní 1931, sýndu betur en nokkuð annað, að kröfur Alþýðuflokksins um breytta kjördæmaskipun voru á fullum rökum reistar, þar sem freklega þriðjungur kjósendanna (36%) gat komið að 21 alþingismanni af 36, og hafði þá Framsóknarflokkurinn 23 þingmenn alls af 42.

Kjördæmamálið var af þeim flokki gert að aðalmáli kosninganna, og þó þeir ynnu „glæsilegan sigur“, þá virðist svo, sem þeim hafi þótt umbóta þörf á kosningafyrirkomulaginu. Því eftir öll stóru orðin í kosningabaráttunni var það þó eitt fyrsta verk stjórnarinnar á snmarþinginu að bera fram þingsályktunartillögu um kosningu millipinganevndar „til þess að endurskoða löggjöfina um skipun Alþingis og kjördæmaskipunina og bera fram tillögur um það“.

Ýmsir munu í upphafi hafa verið vantrúaðir á árangur af þessari tillögu, en ef það er tekið eins og það er talað, þá mátti segja, að framförin væri mikil hjá stjórninni, að koma með slíka tillögu, eftir að hún var nýbúin að rjúfa þingið út af meinlausri breytingu, sem þó fór ekki lengra en það, að hægt var aðeins að tala um breytingar á kjördæmaskipuninni án þess að hreyfa þyrfti hina þungfæru stjórnarskrá.

Orðalagi tillögunnar og tilhefning nefndarmanna var svo nokkuð breytt í þinginu og tillagan samþykkt með atkvæðum framsóknarmanna og sjálfstæðismanna.

Af hálfu Alþýðuflokksins var því haldið fram, að rétt væri að leggja á þinginu grundvöll undir starf nefndarinnar, en tillaga um það var felld í efri deild.

Þingsályktunartillagan um nefndarskipunina hljóðaði svo, er hún var endanlega samþykkt á þinginu:

„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 samkv. tilnefningu Alþýðuflokksins, 2 samkv. tilnefningu Sjálfstæðisflokksins og 2 samkv. tilnefningu Framsóknarflokksins.

Ríkisstjórnin skipar formann úr hópi nefndarmanna.  
Kostnaður við nefndarstörfin greiðist úr ríkissjóði“.

### **Störf millipinganevndar í kjördæmaskipunarmálinu.**

Í nefndina voru skipaðir samkvæmt tilnefningu flokkanna:

Bergur Jónsson alþm., Jón Baldvinsson alþm., Jón Þorláksson alþm., Pétur Magnússon alþm. og Tryggvi Þórhallsson forsætisráðh.

Formaður nefndarinnar var skipaður Bergur Jónsson, en skrifari var kosinn Pétur Magnússon. Í fjarveru formanns frá 11. des. 1931 til 16. jan. 1932 tók Jörundur Brynjólfsson sæti í nefndinni í hans stað og stýrði fundum.

Nefndin kom saman á fyrsta fund sinn 26. ágúst 1931. Á þeim fundi bar Jón Baldvinsson fram svofellda tillögu:

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

Eigi var óskað atkvæðagreiðslu um tillöguna á þessum fundi. Næst kom nefndin saman 9. nóvember sama ár. Lágu þá fyrir nefndinni allmikil gögn um skipun þinga í ýmsum löndum Norður- og Vesturálfu, og kynntu nefndarmenn sér gögn þessi eftir föngum og skýrðu á vixl á næstu nefndarfundum frá kosningatilhögun og skipun þinga í ýmsum löndum.

Við umræður þessar kom í ljós, að ekkert þeirra ríkja, sem kallað er að hafi lýðstjórnarfyrirkomulag og almennur kosningaréttur er viðurkenndur í, hefir jafnófullkomna kosningatilhögun og vér Íslendingar búum við, og var á þetta bent í nefndinni af hálfu fulltrúa Alþýðuflokksins og fulltrúa Sjálfstæðisflokksins.

Hinsvegar vitnuðu fulltrúar Framsóknarflokksins tíðast til Bretlands, þar sem meirihlutakosning er í einstökum kjördæmum eins og hér. En við það er fyrst að athuga, að kjördæmaskipunin í Bretlandi fullnægir ekki þeim kröfum, sem lýðstjórnarfyrirkomulagið gerir um kosningatilhögun, og í öðru lagi er reynt í Bretlandi að draga úr þeim ágalla með því að hafa kjósendatöluna í hinum einstöku kjördæmum sem jafnasta. Gallar brezka kosningafyrirkomulagsins hafa heldur aldrei komið í ljós á sama hátt og hjá okkur, að frekur þriðjungur kjósendanna hafi ráðið kosningu meiri hluta þingmanna; en gallar þess koma eigi að síður fram á þann hátt í síðustu kosningum, að andstöðuflokkar þjóðstjórnarinnar fengu aðeins fá þingsæti, miklu færri en þeim har eftir atkvæðafjölda við kosningarnar. Er og uppi sterk hreyfing í Bretlandi, sem gengur í þá átt, að koma fram viðtækum breytingum á kjördæmaskipun þar í landi.

Á 8. fundi nefndarinnar, þ. 23. nóv. 1931, kom fram mikilvæg viðurkenning af hálfu framsóknarmanna. Í fundargerðinni segir svo: „Tryggvi Þórhallsson gerði grein fyrir afstöðu sinni til kjördæmaskipunarmálsins. 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“.

En tillögur þær, er síðan hafa fram komið af hálfu Framsóknarflokksins, hafa þó ekki verið í samræmi við þessa yfirlýsingu.

Á 10. fundi nefndarinnar lét fulltrúi Alþýðuflokksins í ljós þá skoðun sína, að heppilegast væri, að landið yrði eitt kjördæmi og þingmenn kosnir allir í einu með hlutfallskosningu.

Á 11. fundi lagði Jón Þorláksson af hálfu Sjálfstæðisflokksins fram skriflegar tillögur um tilhögun kosninga í einmenningskjördæmum með uppbotarsætum. Tillögum þessum var svo úthýtt fullgerðum á 16. fundi nefndarinnar, 14. desember 1931, og eru þær svo hljóðandi:

## „I.

Að nefndin flytji frv. til stjórnarskipunarlagu 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 stjórnarskrárþreyingin 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 einu þingmann hvert með meirihlutakosningu (sá kosinn, sem flest fær atkvæði) og þar að auki uppbotarþingmenn, 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 uppbotarþingmanna 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 framhóðinu 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 takmörkum 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 varamanni 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 utanflokka. 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 upphótarsæta. 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  $\frac{1}{2}$ , 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. Mismunurinn er sú tala upphótarsæta, sem hver þingflokkur fyrir sig á tilkall til.
7. Kosningu sem hlutfallskosnir þingmenn (í upphótarsætin) hljóta þeir fram-

þjóðendur innan hvers flokks, sem eigi hafa þegar náð kosningu í kjördæmi, en næstir standa, eftir þessum reglum:

- a. Við úthlutun uppbótarsæta 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.-Skaftafellss. og Vestmannaeyjar til og með Árnassýslu.
- b. Innan hvers þessara umdæma skal reikna út fulltrúalausa atkvæðatölu hvers þess flokks, sem á að fá uppbótarsæti, með því að draga tölu kosinna flokksþingmanna í umdæminu margfaldaða með hlutfallstölu kosningarinnar frá samanlagðri atkvæðatölu flokksins í umdæminu.
- c. Þannig fundnum fulltrúalausum atkvæðatölum þessara flokka í hverju umdæmi fyrir sig skal deilt með hlutfallstölunni. Útkoman skal talin í tugabroti með tveim desimölum.
- d. Hvert umdæmi skal fá uppbótarsæti fyrir hverja heila einingu í útkomunum samkvæmt c., og enn fremur skal bækkja 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 uppbótarsæti hið fæsta, og hinsvegar svo mörg hjá hverjum flokki, sem þarf til þess að hann fái fulla þá tölu uppbótarsæta, 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“.

Það er fyrsta tillagan, að nefndin sameinist um að flytja frumvarp til stjórnskipunarlagu um breytingu á stjórnarskránni, samhljóða frumvarpi sjálfstæðismanna frá sumarþinginu 1931. Er það frumvarp í aðalatriðunum eins og meiri hluti nefndarinnar varð sammála um að flytja í þingbyrjun 1932.

Í þessum tillögum, sem eru einskonar uppkast að kosningalögum, er gert ráð fyrir því, að kjördæmin haldist eins og þau eru nú, en flokkarnir fái uppbótarsæti, svo að það náist, að hver flokkur á Alþingi hafi þar jafnmarga fulltrúa eins og hann á rétt til eftir atkvæðamagni því, sem hann hefir fengið við almennar kosningar.

Á sama fundi og Sjálfstæðismenn lögðu fram fullgerðar tillögur sínar (14. des.) var af hálfu fulltrúa Framsóknarflokksins lögð fram svohljóðandi:  
„Tillaga borin fram innan kjördæmaskiptingarnefndarinnar af fulltrúum Framsóknarflokksins.

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 hin síðari ár.

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

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 áfranhaldandi samstarfs í nefndinni til umræðn 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 gefizt kostur á að kynnast og ræða allar tillögur, sem fram koma í málinu“.

Báðar þessar tillögur, ásamt tillögunni um að gera allt landið að einu kjördæmi, voru síðan ræddar á næstu fundum, en á 19. fundi nefndariunar lagði Jón Baldvinsson fram svohljóðandi tillögu:

„Ég hefi af hálfu Alþýðuflokksins stungið upp á þeirri kosningatilhögun á 10. fundi nefndarinnar, 27. nóv. 1931, að alþingismenn sén 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 hókuð. 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 nágretta-þjóðum vorum, þeim hinum fjölmennari. Þessi kosningatilhögun 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 uppbótarsæti fyrir afgangsatkvæði hvers flokks, er þau samanlögð úr öllum kjördæmum ná meðaltölu atkvæða þess flokks, er lægsta hefir meðaltölu atkvæða á alþingismann.

Landinu sé skipt í þessi kjördæmi:

1. Reykjavíkurkjördæmi, 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 viðhúinn að gera uppástungur um það“.

Þessi tillaga var tilraun til þess að koma á samkomulagi innan nefndarinnar um viðunandi kosningafyrirkomulag, vegna mótstöðu, er aðaltillaga Alþýðuflokksins sætti í nefndinni.

Í tillögunni er tala þingmanna í kjördæmum eigi ákveðin, en til þess er ætlast, að hvert þessara 6 kjördæma kjósi jafnmarga þingmenn sem hæfilegt er í samræmi við atkvæðafjölda þann, eða fólksfjölda, sem býr í kjördæminu.

En hvorki þessi tilhögun né heldur sú, að landið sé eitt kjördæmi, þarf að auka tölu þingmanna frá því, sem nú er, en jafnrétti kjósendanna þó tryggt. Sérstaklega er þetta hentugt að því leyti, að það getur aldrei orðið nema lítið brot atkvæða, sem niður félli hjá þingflokkinum við hverjar kosningar.

Þegar tillögur þessar höfðu verið ræddar á nokkrum fundum í nefndinni, þá var álitid, að rétt væri að komast að niðurstöðu um það, hvernig nefndin liti á þessar tillögur og ganga til atkvæða um þær.

Fyrst mundi þá koma til atkvæða sú tillaga, sem um er getið á fyrsta fundi nefndarinnar, og átti að vera grundvöllur undir starfi nefndarinnar.

En á fundi í nefndinni 19. desember fluttu framsóknarmenn breytingartillögu, er hljóðar svo:

„Breytingartillaga við tillögu, er Jón Baldvinsson bar fram á fyrsta fundi nefndarinnar.

Tillagan orðist svo:

Nefndin ályktar að leggja það til grundvallar fyrir starfi sínu, 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“.

Á 20. fundi nefndarinnar, tveim dögum síðar, þann 21. des., fluttu fulltrúar Sjálfstæðisflokksins svohljóðandi breytingartillögur við áðurnefndar breytingartillögur framsóknarmanna við tillögu Jóns Baldvinssonar:

„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 samkv. brtt. 1. á að verða b.-liður) orðist svo: Sem jafnastur réttur kjósenda til áhrifa á fulltrúaval til Alþingis“.

Atkvæðagreiðsla um tillögur þessar fór fram á 22. fundi nefndarinnar, 6. janúar 1932, og féllu atkvæði svo, samkv. fundargerðinni:

„Kom fyrst til atkvæða 1. liður í hrtt. fulltrúa Sjálfstæðisfl., er fram voru hornar á 20. fundi nefndarinnar, 21. des., og féllu atkvæði þannig:

Já sögðu: Jón Baldvinsson, Jón Þorláksson, Pétur Magnússon.

Tryggvi Þórhallsson og Jörundur Brynjólfsson greiddu ekki atkvæði.

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

Já sögðu: Jón Baldvinsson, Jón Þorláksson, Pétur Magnússon.

Nei sagði: Tryggvi Þórhallsson. Jörundur Brynjólfsson greiddi ekki atkv.

Þá kom næst til atkvæða b.-liður (réttur núverandi kjördæma til eigin fulltrúa) í brtt. fulltrúa Framsóknarfl., er fram voru hornar á 19. fundi nefndarinnar, 19. des. síðastl.; atkvæði féllu þannig:

Já sögðu: Jón Þorláksson, Pétur Magnússon, Tryggvi Þórhallsson, Jör. Brynjólfsson.

Nei sagði: Jón Baldvinsson“.

Breytingartillaga fulltrúa Framsóknarflokksins við tillögu J. Bald. á 1. fundi nefndarinnar kom því næst til atkvæða, og hljóðaði þá svo, eftir að breytingartillögur sjálfstæðismanna höfðu verið samþykktar:

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

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

Atkvæði um tillöguna þannig breytta, féllu svo:

„Já sögðu: Jón Þorláksson, Pétur Magnússon.

Nei sagði: Jón Baldvinsson.

Tryggvi Þórhallsson og Jörundur Brynjólfsson greiddu ekki atkvæði“.

Út af þessari atkvæðagreiðslu urðu allangar umræður. Um þetta er bókað í fundargerðinni:

„Þar sem ekki fékkst meiri hl. atkvæða fyrir brtt. með áorðnum breytingum, óskaði Jón Þorláksson, að till. Jóns Baldvinsson 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, þar sem höfuðefni hennar hefði náð samþykki meiri hluta nefndarmanna (við atkvgr. um 1. hrtt. fulltrúa Sjálfstæðisflokksins).

Pétur Magnússon vakti máls á því, að með því að fulltrúi Alpfl. í nefndinni hefði lýst yfir því, að hann til samkomulags í nefndinni mundi geta sætt sig við þær till. um kosningatillögum, er fulltrúar Sjálfstæðisflokksins höfðu borið fram, og fulltrúar Framsóknarfll. 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. kl. 2 e. h.“

Á næsta fundi, 9. jan. 1932, óskuðu framsóknarmenn eftir tveggja daga fresti til að bera fram tillögur, og var þá haldinn fundur (11. jan.), en eigi voru þeir þá við húnir, en næsta dag (12. jan.) skýrðu fulltrúar Framsóknarflokksins frá því, að þeir hefðu ætlað sér að leggja fram tillögur sínar, en teldu rétt að fresta því, vegna fjarveru eins nefndarmanns.

Á 26. fundi, þ. 13. janúar 1932, báru fulltrúar Framsóknarflokksins fram svo hljóðandi 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“.

Út af þessari tillögu er bókað í fundargerðina:

„Af hálfu fulltrúa Sjálfstæðisflokksins lýsti Jón Þorláksson yfir því, að hann skildi framkomu þessara tillagna fulltrúa Framsóknarfll. í sambandi við ákvörðun þá, sem bókuð er í niðurlagi fundargerðar 22. fundar og atkvæðagreiðslunnar á þeim sama fundi, sem augljósan vott þess, að þeir vildu eigi sætta sig við þann grundvöll, sem lagður væri í tillögum fulltrúa Sjálfstæðisfl. Gat hann þess, að Sjálfstæðisfl. teldi þessar breytingar, sem felast í tillögum fulltrúa Framsóknarfll., 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 Sjálfstæðisfl. geta fallizt á það kosningafyrirkomulag, er stungið er upp á í till. Jóns Baldvinssonar, er fram voru lagðar á 19. fundi nefndarinnar, 19. des. síðastl., um hlutfallskosningu í fleirmenningskjördæmum.

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

Fulltrúar Framsóknarfl. létu í ljós, að till. þeirra væru fram komnar sem eðlileg afleiðing af þeim umr., er fram fóru á fundi 11. þ. m.“.

Á næsta fundi, 16. jan. 1932, lögðu fulltrúar Framsóknarflokksins fram svo hljóðandi yfirlýsingu:

„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 skirskota 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 Sjálfstæðisflokksins 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 Sjálfstæðisflokksins í nefndinni þýðingarlaust að halda áfram samvinnu við fulltrúa Framsóknarflokksins, 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.

Hinn setti formaður nefndarinnar óskaði eftir, að atkvæðagreiðslu yrði frestað, þangað til hinn reglulegi formaður nefndarinnar kæmi til bæjarins, er ekki mundi verða síðar en um miðja næstu viku. Féllust allir nefndarmenn á það“.

Síðasti fundur nefndarinnar, 13. febrúar 1932,<sup>1)</sup> leiddi eigi til neins samkomulags og heldur eigi fór þar nein atkvæðagreiðsla fram.

Þá tóku þingstörfin við, og málið komst inn á þing í stjórnarskrárbreytingunni, sem fulltrúi Alþýðuflokksins og fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í kjördæmanefndinni flytja í efri deild, en það er fyrsta skrefið í áttina til breytingar á kjördæmaskipuninni.

Það hefir þannig ekki orðið neinn árangur af störfum nefndarinnar, enginn sameiginlegur árangur, því að nefndarmenn voru hver með sínar tillögur, og Framsóknarmenn fengust aldrei til þess að gera neinar þær tillögur til breytinga á kosningatilhöguninni, sem voru aðgengilegar fyrir hina flokkana, og

1) Það síðasta, sem gert var í nefndinni, var það, að forsætisráðherra og form. Sjálfstæðisflokksins, Jón Þorláksson, hvor af hálfu sins flokks, ákváðu að tala saman um málið daginn eftir (þ. 14. febr.); virðist það samtal eigi hafa borið árangur, að því er enn er séð.

engar slíkar tillögur hafa heldur verið orðaðar frá Framsókn enn þann dag í dag, svo að vitanlegt sé, þegar þetta er skrifað.

Áður en lokið er að segja frá störfum nefndarinnar, þykir rétt að segja frá afstöðu Alþýðuflokksins til tillagna þeirra, sem Sjálfstæðisflokkurinn hefir lagt fram.

Óneitanlega eru stórníklir gallar á því fyrirkomulagi, sem þeir stinga upp á, sérstaklega það, að láta hin mörgu og smáu kjördæmi haldast, sem hlýtur alltaf að verða tilefni til misréttis.

Aftur á móti var það kostur á tillögunum að hafa uppþótarsætin ótakmörkuð, því þá fékk hver flokkur fulla tölu fulltrúa eins og hann átti rétt á eftir atkvæðamagni því, sem hann hafði fengið við kosningar.

Annað atriði var líka kostur frá sjónarmiði Alþýðuflokksins, og það var sú heimild, að hafa mætti frambjóðanda fyrir fleiri en eitt kjördæmi í senn.

Mátti þannig safna saman atkvæðum úr mörgum samliggjandi héruðum á einn og sama frambjóðanda, án þess að velja þyrfti frambjóðendur til þess að safna fáum atkvæðum í hinum ýmsu kjördæmum.

Hinsvegar er það mála sannast, að frumvarp Sjálfstæðismanna hefir allstóran ókost í augum ýmsra, sem sé þann, að þingmannatalan gæti verið há úr hófi fram.

En eftir þeim útreikningum, sem gerðir hafa verið eftir tvennar síðustu kosningar, þá hefði tala þingmanna samkvæmt þessari tilhögun þó ekki orðið nema 43, og jafnvel framsóknarmenn hafa í sínum uppástungum gert ráð fyrir, að þingmenn yrðu 43.

Af þessum ástæðum, sem lýst er hér og að framan er getið í útdrættinum úr fundargerðinni, þá var af fulltrúa Alþýðuflokksins í nefndinni yfir lýst, að hann mundi geta aðhyllt tillögur sjálfstæðismanna, ef **samkomulag næðist um þær milli allra flokka í nefndinni**, en jafnframt var það skýrt tekið fram, að þær mundu ekki verða lagðar sem grundvöllur undir baráttu Alþýðuflokksins í kjördæmaskipunarmálinu, enda þótt hann teldi þær bót frá því, sem nú er.

### Tillögur Alþýðuflokksins.

Fyrsta tillagan um breytingu á kjördæmaskipuninni kom fram í nefndinni á 10. fundi hennar, svo sem áður er getið, þar sem bókað er, að Jón Baldvinsson hafi látið í ljós þá skoðun, „að heppilegast væri, að allt landið yrði eitt kjördæmi og þingmenn kosnir allir í einu með hlutfallskosningu“. Að ekki var lögð fram skrifleg tillaga á fundinum, heldur aðeins bókað þetta álit fulltrúa Alþýðuflokksins, kemur af því, að málið er ákaflega einfalt og auðvelt að átta sig á því, jafnvel þótt til atkvæðagreiðslu hefði komið. En fyrir atkvæðagreiðsluna hafði fulltrúi Alþýðuflokksins búið út tillögu, sem er ekki í fundargerðinni, og er svo:

„Landið skal vera eitt kjördæmi.

Á Alþingi eiga sæti 42 þjóðkjörnir alþingismenn, kosnir hlutbundnum kosningum.

Tölu þingmanna má breyta með lögum. Kjörtímabil þingmanna er 4 ár.



Nú deyr þingmaður eða fer frá á kjörtíma, og tekur þá sæti hans varaþingmaður sá, sem í hlut á, það sem eftir er kjörtímans. En varaþingmenn skulu kosnir á sama hátt og alþingismenn og samtímis. Sama er og, ef þingmaður forfallast, svo að hann getur ekki setið á einhverju þingi, hvort er reglulegt þing eða aukathing, eða það sem eftir er að því þingi“.

Við hlutbundnar kosningar eftir tillögum þessum er til ætlazt, að höfð sé sú aðferð (listakosning), sem nú er notuð við landskjör.

Ef tekin er kjósendatala á öllu landinu, þá sést, að á Íslandi eru eigi fleiri kjósendur en í meðalstóru kjördæmi í nágrannalöndum vorum. Atkvæðafjöldinn veldur því engum erfiðleikum, enda er hér fordæmi fyrir slíkum kosningum, þar sem landskjörið er, þó að kosningaréttur við það hafi verið mjög takmarkaður.

En höfuðkostur slíks fyrirkomulags mundi verða meiri heilbrigði í störfum þingsins, minna tog um fjárveitingar til einstakra héraða án tillits til þess, hvort rétt sé að leggja fé landsins til framkvæmda þar eða ekki. En einn af ókostum við hin mörgu og smáu kjördæmi er það, að þingmönnum finnst sér skylt að bera eitthvað úr bótum fyrir sitt kjördæmi og kjósendur þar. Það hefir leitt til margra óþarfra fjárveitinga, sem betur væri varið til annara framkvæmda, þar sem meira gagn hefði orðið að. Þingmenn mundu frekar líta á, hvað landinu í heild sinni væri fyrir beztu, meira á það, hvað landsmönnum kæmi að sameiginlegu gagni, heldur en það, hvað hentugt þætti til kjörfylgis í litlu kjördæmi.

Á verklegum framkvæmdum í landinu er lítið skipulag. Vegalög eru til, og brúalög eru til. Allir vita, hversu þessi lög eru gegnsýrð af hreppapólitík, og þó það sem verst er, framkvæmdin á þeim er það líka. Stjórnirnar líta hornauga til þess, hvað getur komið sér vel til að tryggja pólitísk yfirráð í vafasömu héraði, og framkvæmdin oft bundin við það, sem kemur sér vel í samkeppninni um kjördæmið, frekar en það, hvað kæmi að almenningsnotum.

En núverandi kjördæmaskipun býður upp á þetta. Og þingmennirnir, sem venjulega eru áhrifamenn í sínu kjördæmi, eru oft forystumenn í togstreitunni fyrir hérað sitt, jafnvel þótt kröfur þeirra séu blóðugur óréttur fyrir önnur hérað og þeir séu miklu færri, sem hlunnindanna njóta, en hinir, sem óréttinn bíða.

Um atvinnumálin og skattamáln, sem skipta mönnum í flokka eftir stéttum, hlýtur alltaf að standa deilan, milli verklyðsstéttarinnar annarsvegar og stéttar atvinnurekenda hinsvegar. Flokkar atvinnurekenda hafa markað stefnuna í löggjöfinni í skattamálum og atvinnumálum, til hagsmuna fyrir sína stétt, og látið þungann af sköttum og ólagið á atvinnuvegum bitna á verklyðsstéttinni. Alþýðan hefir að visu myndað sterk samtök um land allt, svo að hún getur sótt og varizt í baráttunni um sjálf vinnukjörin.

En vegna ranglátrar kjördæmaskipunar hefir verklyðsstéttin eigi getað haft þau áhrif á löggjöfina, sem henni ber — þótt nokkuð hafi samt á unnizt — eftir atkvæðamagni því, er hún ræður yfir samanlagt á öllu landinu. Það er þess vegna engin tilviljun, að Alþýðuflokkurinn hefir undanfarin 15 ár, og fram að árinu 1931, einn flokka, haldið uppi látlausri baráttu fyrir breyttri kjör-

dæmaskipun, og haft forystuna á sama tíma í baráttunni fyrir rýmkuðum kosningarrétti.

Það hefir verið fundið að tillögunni um að hafa landið allt eitt kjördæmi, að flokksstjórnirnar myndu ráða því, hverjir yrðu í framboði til Alþingis, og að erfiðleikar yrðu á því fyrir frambjóðendum að kynnast þörfum og óskum landsmanna.

Þetta er ekkert annað en fyrirsláttur, því að nú sem stendur eru það flokksstjórnirnar, sem ráða því, hverjir eru í framboði í hverju kjördæmi. Þetta er ekki eingöngu reynsla hér hjá okkr, það er reynsla allra þeirra þjóða, þar sem lýðstjórnarfyriðkomnlagið hefir fest rætur. Það eru hinir „organiseruðu“ flokkar eða stjórnir þeirra, sem mestu ráða um það, hverjir verða fulltrúar í hinum einstöku kjördæmum eða hverjir eru settir á lista flokka, ef um hlutfallskosningu er að ræða. Þetta er ekkert óeðlilegt. Bak við flokkana eiga að standa kjósendur þeirra víðsvegar um land, og þeir velja flokksstjórnirnar, eða a. m. k. eiga að gera það. Kjósendurnir hafa því áhrif á það, hverjir eru valdir til að fara með mál flokks síns, og þá einnig áhrif á það, hverjir eru settir fulltrúar í hinum einstöku héruðum eða kjördæmum, auk þess sem að jafnaði mun vera farið eftir því, sem kjósendur í hlutaðeigandi kjördæmum teldu heppilegast eða æsku eftir. Þetta mundi því ekkert breytast frá því, sem nú er; nú ráða flokksstjórnirnar þessu í samráði við flokksmenn sína. Kjósendur mundu að þessu leyti hafa alveg eins mikil áhrif og nú. Það hefir verið sagt, að kjósendur í kjördæmum settu sjálfir fram fulltrúa sína. Þetta er vitanlega ekki útilokað hér, þó að landið væri eitt kjördæmi. Ef einhver hefði svo mikið traust í héraði sínu, að hann sé talinn sjálfsgæddur fulltrúi fyrir það, þá er ekkert eðlilegra en að fylgjendur hans hefðu hann í framboði, því að það er ekki nauðsynlegt, þó að landið sé eitt kjördæmi, að heimta það, að sá, sem býður sig fram til þings, hafi meðmælendur úr öllum fjórðungum landsins, þó að slíkt sé nú við landskjörið. Enda munu flestir slíkir menn, sem eitthvað ber á í stjórnámálum og líklegir eru til að ná kosningu, standa þannig í flokki sínum, að líklegt er, að þeir yrðu hafðir í kjöri.

Þá er síðara atriðið, að eigi sé með þessu fyrirkomulagi tryggður nægilegur kunnugleiki á högum og þörfum landsmanna, vegna erfiðleika frambjóðenda á því að sækja fundi víðsvegar um landið. Eigi hefir þetta komið að sök við landskjörið; þá hafa frambjóðendur eigi talið eftir sér að ferðast um landið og halda fundi með kjósendum í flestum kjördæmum. Enda er það eigi nauðsynlegt, að sami frambjóðandinn sækji fundi í hverju héraði landsins. Frambjóðendur yrðu þá, eins og nú, vafalaust úr flestum eða öllum núverandi kjördæmum landsins, svo kunnugleika þyrfti eigi að skorta á þörfum einstakra héraða.

Hinsvegar mundi vafalaust verða samkomulag milli flokkanna um það, að fundir yrðu sem víðast haldnir og frambjóðendum gæfist kostur á að sækja sem flesta þeirra. Mundi það frekar stækka sjóndeildarhring þingmanna og opna augu þeirra fyrir margri nauðsyn landsmanna, sem kjördæmið undir núverandi fyrirkomulagi skyggir á.

Eftir tillögum Alþýðuflokksins þarf ekki að fjölga þingmönnum frá því,

sem nú er. Það getur verið samkomulagsatriði. Það mætti alveg eins fækka þingmönnum eins og fjölga þeim. Um það má ákveða í sjálfum kosningalögunum.

Um önnur atriði, sem snerta sjálfa framkvæmd kosninganna, eru ekki heldur gerðar neinar tillögur, enda má ganga út frá því sem visu, að náist samkomulag um fyrirkomulag á kjördæmaskipuninni, þá verði einnig auðvelt að ná samkomulagi um tilhögun kosninganna sjálfra.

Það atriði ætti ekki að þurfa að verða deilumál, ef búið er að koma sér saman um aðalmálið.

Um varatillögu Alþýðuflokksins þarf ekki að fjölyrða. Hún er svo greinileg, að hún skýrir sig að öllu leyti sjálf.

Hefir það fyrirkomulag, hlutfallskosningar í stórum kjördæmum, og verið allmikið rætt opinberlega, bæði fyrr og síðar. Höfðu og fulltrúar Sjálfstæðisflokksins í umræðum í nefndinni látið líklega við því að aðhyllast slíkt fyrirkomulag. Enda lýsti Jón Þorláksson því yfir fyrir hönd fulltrúa Sjálfstæðisflokksins á 26. fundi nefndarinnar, 13. jan. 1932, að þeir gætu „ef það gæti fremur leitt til samkomulags í nefndinni“, fallizt á það kosningafyrirkomulag, er stungið er upp á í tillögu Jóns Baldvinssonar á 19. fundi nefndarinnar, 19. desember f. á.

Þótt tillögur þessar væru þannig bornar fram sem tilraun til samkomulags í nefndinni, þá telur fulltrúi Alþýðuflokksins í kjördæmaskipunarnefndinni, að einfaldasta og hentugasta lausnin á kjördæmaskipulaginu sé sú, að gera landið að einu kjördæmi, eins og aðaltillaga hans hljóðar um.

Þá er viðurkennt á borði jafnrétti kjósenda til að hafa áhrif á skipun Alþingis, hvar á landinu sem þeir eru búsettir. Þá fellur það niður, sem nú er algengast, að alþingismenn telji sig fulltrúa fyrir tiltekinn fjölda ferhyrningsmilna af meira og minna hrjóstrugu landi, jöklum og eyðisöndum, þá verða þeir fulltrúar þjóðarinnar, fulltrúar fólksins, sem í landinu býr.

Reykjavík, 28. marz 1932.

*Jón Baldvinsson.*