

Nd.

389. Nefndarálit

[109. mál]

um frv. til l. um breyt. á lögum nr. 80 7. sept. 1942, um kosningar til Alþingis.

Frá meiri hl. allsherjarnefndar.

Nefndin hefur athugað frv. Meiri hl. nefndarinnar (PP, GJóh, GíslG) leggur til, að það verði samþykkt óbreytt.

Í frv. er kveðið á um það, að ef varaþingmaður, sem kjörinn var hlutbundinni kosningu, segir af sér, missir kjörgengi eða fellur frá, taki sá varamannssæti, sem næstur var á lista og ekki var áður varamaður. Er það í samræmi við úrskurð, er Alþingi hefur þegar fellt í slíku máli.

Í 31. gr. stjórnarskrárinnar er kveðið á um tölu þingmanna, sem kjörnir eru hlutbundinni kosningu í kjördæmum. Þar er einnig svo fyrir mælt, að jafnmargir varamenn skuli kosnir samtímis og á sama hátt. Það er eðlilegur skilningur á þessu ákvæði stjórnarskrárinnar, að jafnmargir varamenn skuli kosnir samtímis og á sama hátt, að í því felist það eitt, að varamenn skuli kjörnir í sömu kosningu og að ekki skuli samtímis vera fleiri varamenn en aðalmenn. Er byggt á þeim skilningi í niðurlagi 117. gr. kosningalaganna.

Í 31. gr. stjórnarskrárinnar segir, að deyi þingmaður, kosinn í einmenningskjördæmi, eða fari frá á kjörtímanum, þá skuli kjósa þingmann í hans stað fyrir það, sem eftir er kjörtímans. Í stjórnarskránni eru hins vegar engin bein fyrir-mæli um það, hversu að skuli fara, ef aðalmaður og varamaður í kjördæmi, þar sem kosið er hlutbundnum kosningum, eða landskjörinn þingmaður og varamaður hans falla frá á kjörtímabilinu, missa kjörgengi eða segja af sér. Þessi þögn stjórnarskrárinnar byggist á því, að hún gerir ráð fyrir, að í þessum tilvikum séu varamenn fyrir hendi. Bein stjórnarskrárákvæði skortir samt sem áður, þegar svo vill til sem áður segir, að aðalmaður og varamaður falla báðir frá, segja af sér eða missa

kjörgengi. Næst virðist liggja að draga þá ályktun af orðum stjórnarskrárinnar um uppkosningu í einmenningskjördæmum, að til uppkosningar eigi ekki að koma í kjördæmum, sem kosið er í hlutbundnum kosningum, né þegar um er að ræða landskjörna þingmenn. Lögjöfnun frá ákvæðinu um þingmenn í einmenningskjördæmum virðist útilokuð, enda er auðsætt, að uppkosning er útilokuð, þegar um er að tefla jöfnunarþingsæti, og hlutbundin kosning getur ekki farið fram, nema kosið sé algerlega upp í kjördæminu, sbr. 2. mgr. 143. gr. kosningalaganna. Ef þar ætti aðeins að fara fram uppkosning á einum manni, þá yrði það hrein meirihluta-kosning, en það mundi stangast á við ákvæði bæði stjórnarskrár og kosningalaga. Fráleitt virðist, að kjördæmi eigi að vera án þingmanns eða þingflokkur eigi að missa þingmann, ef um uppbótarþingmann er að ræða. Ef játa ætti þeim skilningi, þá mundi það rekast á ákvæði stjórnarskrár og kosningalaga.

Þegar til þessa er litið, er ljóst, að eðlilegast er að skilja 31. gr. stjórnarskrárinnar á þá lund, sem gert er ráð fyrir í þessu frumvarpi, að næsti maður á lista verði varaþingmaður, ef sá maður, sem í öndverðu fékk kjörbréf sem varamaður, er orðinn þingmaður eða hann er dáinn, hefur sagt af sér eða hefur misst kjörgengi.

Samt sem áður verður að játa, að orð sjálfrar stjórnarskrárinnar um þetta efni eru ekki fullskýr. Þau þarfnast skýringar. Þau ber þess vegna að skýra í kosningalögum, sbr. 3. mgr. 33. gr. stjórnarskrárinnar. Almenni löggjafinn hefur allmikið svigrúm við skýringu þessa stjórnarskrárákvæðis, því að engin bending finnst um það í greinargerð, nefndarálitum né umræðum, hvernig það beri að skilja. Vitnað hefur verið til fordæmis frá 1926 því til sönnunar, að leið sú, sem ráðgerð er í frumvarpi þessu, sé óheimil og að kjósa verði upp, þegar svo verður ástätt. En á fordæminu frá 1926 er alls ekkert byggjandi í þessu sambandi, því að þá voru í gildi allt önnur kosningalög. Er óumdeilt, að þau kosningalög gerðu ráð fyrir kosningu í þeim tilvikum, sem um ræðir í frumvarpinu, sbr. 76. gr. l. nr. 28/1915. Hins vegar er það byggt á misskilningi, að skylt hafi verið samkvæmt þágildandi stjórnarskrá að lögbjóða þá aðferð. Almenni löggjafinn hefði allt eins getað valið þá leið, sem eðlilegri var og gert er ráð fyrir í frumvarpinu. Eftir að kosningalögunum var verulega breytt 1933 og ný skipan að ýmsu leyti upp tekin, er augljóst, að fordæmið frá 1926 er gagnslaust.

Með kosningalögunum nr. 18/1934 er ótvírætt sá háttur upp tekinn, að varaþingmennska geti færzt yfir á annan mann en þann, sem upphaflega var kjörinn varamaður. Fyrir því er ótvíræð heimild í 3. mgr. 117. gr. laganna, en þar segir svo: „Nú hreppir varaþingmaður af lista í Reykjavík uppbótarþingsæti, og skal yfirkjörstjórnin í Reykjavík þá koma saman að nýju og gefa næsta frambjóðanda á þeim lista, ef til er, kjörbréf sem varaþingmanni.“

Þetta ákvæði var tekið inn í löginn samkvæmt tillögu stjórnarskrárnefndar efri deildar. Framsögumanni nefndarinnar, Jóni Þorlákssyni, fórust orð á þessa lund um þessa breytingartillögu: „Þá er 24. brtt. við 120. gr. Hún er um það, að ef varamaður af lista í Rvík hreppir uppbótarþingsæti, hversu þá skuli fara að. Þetta vantar nú í frv. N. stingur upp á, að þegar þetta kemur fyrir, skuli yfirkjörstjórn Rvíkur koma saman aftur og gefa næsta manni af listanum kjörbréf sem varaþingmanni, svo að eftir sem áður séu jafnmargir varamenn á listanum og þeir, sem kosnir voru, en sá sem uppbótarsætið hlaut, gengur frá, en fær sitt jöfnunarþingsæti, en í hans stað kemur varamaður annars staðar af landlistanum eftir þeim reglum, sem þar um gilda.“

Tillaga þessi var samþykkt, og andæfði henni enginn. Enginn hreyfði því, að þessi háttur væri andstæður stjórnarskránni. En úr því að þetta er heimilt, er auðsætt, að eins hlýtur að vera heimilt að taka málið upp að nýju og gefa út nýtt kjörbréf, ef t. d. varamaður hefur andazt, misst kjörgengi eða sagt af sér.

3. mgr. 117. gr. kosningalaganna er enn óbreytt að öðru en því, að nú er almennt talað um varamenn í kjördæmum, þar sem kosið er hlutbundnum kosningum, í stað þess að áður var talað um Reykjavíkurlvaraþingmenn eina.

Með hliðsjón af þessu ákvæði verður að telja löggjafanum fullheimilt að setja þau ákvæði, sem frumvarp þetta gerir ráð fyrir, enda eru hinar leiðirnar — kosning eða þingmannsvöntun — svo óeðlilegar og verða auk þess ekki samþýddar öðrum ákvæðum stjórnarskrár og kosningalaga, að þær verða ekki farnar, nema um það væri skýrt stjórnarskrárákvæði.

Alþingi hefur nýlega samþykkt ályktun þess efnis, að það teldi rétt, að gefið væri út kjörbréf til handa Eggert Þorsteinssyni sem varaþingmanni af lista Alþýðuflokksins í Reykjavík, en svo stóð á, að þingmaður flokksins þar var forfallaður, en annar maður af listanum orðinn uppbótarþingmaður og þriðji maður af listanum hafði afsalað sér rétti til varaþingsættis. En Eggert Þorsteinsson skipaði fjórða sæti á framboðslista Alþýðuflokksins í Reykjavík við síðustu alþingiskosningar, svo sem kunnugt er. Yfirkjörstjórn Reykjavíkur gaf samkvæmt því út kjörbréf til handa Eggert Þorsteinssyni. Var það kjörbréf síðan samþykkt af Alþingi, og hefur Eggert Þorsteinsson tekið sæti hér á Alþingi samkvæmt því.

Frumvarp það, sem hér liggur fyrir, felur í sér staðfestingu á þeim skilningi Alþingis, sem birtist í afgreiðslu þess kjörbréfamáls, er áður var nefnt. Alþingi hefur því þegar í reyndinni lýst þeim skilningi sínum, að reglur þær um varaþingmenn, sem ætlað er að lögfesta með frumvarpi þessu, séu samþýðanlegar stjórnarskránni.

Um það virðast í sjálfu sér ekki skiptar skoðanir, að sú lausn, sem frumvarp þetta gerir ráð fyrir, sé eðlileg og sanngjörn. A. m. k. hefur því ekki verið mótmælt á Alþingi.

Þar sem efnisreglur frumvarpsins eru eðlilegar og sanngjarnar og eru samþýðanlegar stjórnarskrá, þykir meiri hl. nefndarinnar rétt að mæla með samþykkt frumvarpsins.

Alþingi, 30. marz 1957.

Pétur Pétursson,
form.

Gísli Guðmundsson,
fundaskr., frsm.

Gunnar Jóhannsson.