

**Nd. 6. Frumvarp til stjórnarskipunarlaga [6. mál]**

um breyting á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, 17. júní 1944.

Flm.: Finnur Torfi Stefánsson, Gunnlaugur Stefánsson, Jóhanna Sigurðardóttir,  
Sighvatur Björgvinsson, Vilmundur Gylfason, Eiður Guðnason,  
Árni Gunnarsson.

**1. gr.**

Í 8. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands skal í 1. málslíð og í 2. málslíð falla niður orðið „sameinaðs“.

**2. gr.**

Í 11. gr. stjórnarskrárinnar skulu í 3. mgr. falla niður orðin „í sameinuðu þingi“.

**3. gr.**

32. gr. stjórnarskrárinnar falli niður.

**4. gr.**

38. gr. stjórnarskrárinnar hljóði svo:  
Alþingismenn hafa rétt til að bera fram og samþykkja frumvörp til laga og annarra samþykkt. Einnig má Alþingi senda forseta lýðveldisins ávörp.

**5. gr.**

39. gr. stjórnarskrárinnar hljóði svo:  
Alþingi getur skipað nefndir þingmanna til að rannsaka mikilvæg mál, er almenning varða. Þingið getur veitt nefndum þessum rétt til að heimta skýrslur, munnlegar eða bréflugar, bæði af embættismönnum og einstökum mönnum.

**6. gr.**

Síðari mgr. 42. gr. stjórnarskrárinnar falli niður.

**7. gr.**

Í 43. gr. stjórnarskrárinnar falli niður orðið „Sameinað“ í fyrri mgr.

**8. gr.**

44. gr. stjórnarskrárinnar orðist svo:

Ekkert lagafrumvarp má samþykkja, fyrr en það hefur verið rætt við þrjár umræður.

**9. gr.**

45. gr. stjórnarskrárinnar falli niður.

**10. gr.**

Í 49. gr. stjórnarskrárinnar, 1. mgr., skal í stað orðanna „samþykkis þeirrar deildar, er hann situr í“ koma: samþykkis þingsins.

Í 2. mgr. skal í stað orðanna „nema þingdeildin, sem í hlut á, leyfi“ koma: nema þingið leyfi.

**11. gr.**

52. gr. stjórnarskrárinnar hljóði svo:

Alþingi kys sér forseta og þrjá varaforseta.

**12. gr.**

53. gr. stjórnarskrárinnar hljóði svo:

Eigi getur Alþingi gert samþykkt um mál, nema meira en helmingur þingmanna sé á fundi og greiði atkvæði.

**13. gr.**

54. gr. stjórnarskrárinnar hljóði svo:

Heimilt er hverjum alþingismanni að bera upp sérhvert almennt mál og beiðast um það skýrslu ráðherra.

**14. gr.**

55. gr. stjórnarskrárinnar hljóði svo:

Eigi má Alþingi taka við neinu málefni, nema einhver þingmanna flytji það.

**15. gr.**

56. gr. stjórnarskrárinnar hljóði svo:

Þyki Alþingi ekki ástæða til að gera aðra ályktun um eitthvert mál, getur það vísað því til ráðherra.

**16. gr.**

Í 57. gr. stjórnarskrárinnar skulu falla niður orðin „beggja deilda og sameinaðs“.

**17. gr.**

58. gr. stjórnarskrárinnar hljóði svo:

Þingsköp Alþingis skulu sett með lögum.

**18. gr.**

79. gr. stjórnarskrárinnar, fyrri mgr., hljóði svo:

Tillögur, hvort sem eru til breytinga eða viðauka á stjórnarskrá þessari, má bera upp bæði á reglulegu Alþingi og auka-Alþingi. Nái tillagan samþykki, skal rjúfa Alþingi þá þegar og stofna til almennra kosninga að nýju. Samþykki Alþingi síðan ályktunina óbreytta, skal hún staðfest af forseta lýðveldisins, og er hún þá gild stjórnskipunarlæg.

## Greinargerð.

Þingmenn Alþýðuflokksins hafa undanfarin þing flutt frumvarp um afnám deildaskiptingar Alþingis og flytja nú nánast óbreytt. Því hefur fylgt eftirfarandi greinargerð:

„Deildaskipting Alþingis var ákveðin með stjórnarskránni 5. janúar 1874, en kom til framkvæmda á þinginu 1875.

Enda þótt deildaskiptingin hafi enst heila öld, af því að Íslendingar hafa haft öðrum stjórnskipunarmálum að sinna, var hún frá upphafi umdeild og vafasöm og torveldaði sjálfstæðisbaráttu þjóðarinnar. Deildaskiptingin er erlent fyrirbæri, sem á sér engar forsendur í stéttlausu þjóðfélagi Íslendinga, en hefur kostað hæði fé, tíma og stjórnarfarleg vandkvæði.

Deildaskipting þingsins hefur hvað eftir annað gert ríkisstjórnnum, sem studdar voru af hreinum meiri hluta alþingismanna, erfitt að gegna hlutverki sínu. Afleiðingin hefur orðið veikara stjórnarfar, sem oft hefur jaðrað við upplausn og ýtt undir ábyrgðarleysi og ævintýrapólítík. Þess vegna er tími til kominn að afnema deildaskiptinguna og skipa Alþingi í eina málstofu.

Alþingi starfaði óskipt frá endurreisn þess til 1875. Kom varla til greina að skipta 26 þingmönnum í deildir, enda tefldu Danir ekki í neina tvísýnu, þar sem konungkjörnir þingmenn voru 6 og kosningarréttur miklum takmörkunum háður. Á þessum árum var mikið rætt og ritað um skipan Alþingis, og var ekki að undra, þótt imprað væri á þeim möguleika að taka upp deildaskiptingu. Erlendis barðist borgarastéttin hvarvetna fyrir réttindum og völdum. Konungar og aðall létu undan síga, en vörðu sig með því að ríghalda í sérstakar þingdeildir fyrir forréttinda-stéttir. Trúðu þá margir, meðal annars á Íslandi, að slík skipan væri eðlileg og sjálfsögð.

Þetta mál bar á góma á Þjóðfundinum 1851, en mikill meiri hluti fulltrúa undir forustu Jóns Sigurðssonar tók afstöðu með einni málstofu. Þeir viðurkenndu að visu, að tvískipting gæti átt rétt á sér, þar sem stéttamunur og aðrar aðstæður væru fyrir hendi, en um það væri ekki að ræða á Íslandi.

Konungur lagði nýtt og að mörgu leyti merkilegt frumvarp til stjórnskipunar-laga fyrir Alþingi 1867. Þingið átti að fá aukin völd, en jafnframt taldi stjórnin rétt að setja á það nokkur höft, enda þótt einni málstofu væri haldið. Nefnd alþingismanna fjallaði ítarlega um málið og gerði tillögu um deildaskiptingu, en einnig að þjóðkjörnum þingmönnum yrði fjölgað verulega.

Jón Sigurðsson var ekki ánægður með þessa þróun mála, og í Nýjum félagsritum 1870 sagði hann: „Með því að bröngva frelsi Alþingis í frumvarpinu 1867 (33. gr.) kom stjórnin því til leiðar, að stungið var upp á að skipta þinginu í tvær deildir, eða málstofur, sem eykur bæði málalenging og kostnað meira en þörf er á og gefur hinum konungkjörnu færi á að ónýta hvert mál á þinginu, ef þeir vilja. Stjórnin hefur líka fundið, að þetta var eins sterkt ófrelsisband eins og hitt, og hefur því samþykkt uppástunguna, þó hún í raun og veru sýnist vera henni mótfallin. En það hyggjum vér, að mjög fáir mundu vera með tvískiptu þingi, ef þeir ættu kost á að halda því heilu og óskiptu afarkostalaust.“

Skoðanir Jóns fengu stuðning frá ýmsum einstaklingum og í bænaskrám. Samt sem áður samþykkti næsta þing enn skiptinguna, og henni var haldið í stjórnarskránni 1874, sem þó í heild var hin mesta stjórnarbot, ekki síst af því að Alþingi fékk löggjafarvald í sérmálum Íslendinga.

Á síðustu áratugum nítjándu aldar og fram eftir hinni tuttugustu var meira rætt og deilt um sjálfstæðismálið en nokkuð annað, og kom skipan Alþingis þar mikið við sögu. Það var Íslendingum að sjálfsögðu þyrnir í augum, að hinir konungkjörnu þingmenn gátu með helming atkvæða í efri deild fellt hvaða mál sem þeim sýndist. Tókst loks að fá þessu breytt 1903, er þingmönnum deildarinnar var fjölgað um tvo og hinum þjóðkjörnu þar með tryggður meiri hluti.

Óskipt þing átti sér ávallt nokkra formælendur á þessum árum, en flestir stjórnámálamenn virtust þó ekki reiðubúnir til að afnema deildaskiptinguna, að minnsta kosti meðan konungkjörnir þingmenn sátu enn á þingi. Benedikt Sveinsson sagði til dæmis, að með tímanum gæti svo farið, að óskipt þing þætti hagkvæmast, en hann taldi það ekki tímabært. Í stað þess komu fram ýmsar hugmyndir, svo sem að láta kjósa til efri deildar með takmörkuðum kosningarrétti, að láta kjósa deildarmenn tvöfaldri kosningu með kjörmönnum eða að kjósa þá hlutfallskosningu, ýmist í fáum kjördæmum eða með landið allt eitt kjördæmi. Íslendingum reyndist, eins og Bjarni Benediktsson orðaði það, „vandi að mynda nýtilega efri deild“.

Landskjörið var tekið upp 1915, þegar konungkjör þingmanna var lagt niður. Hinir sex landskjörnu þingmenn voru kosnir, fyrst til 12, en síðar til 8 ára, hlutfundnum kosningum með landið allt eitt kjördæmi. Kosningarréttur og kjörgengi voru bundin við 35 ár, þegar almennur kosningarréttur var miðaður við 25 ár. Árið 1934 var landskjörið afnumið, og síðan hafa þingmenn allir verið kjörnir á sama hátt á sama tíma, en sameinað þing hefur kjörið til efri deildar. „Er óneitanlegt, að deildaskiptingin hefur þar með, a. m. k. að nokkru leyti, misst sína fyrri þýðingu, þótt hún kunni enn að réttlætast af öðrum ástæðum,“ segir Ólafur Jóhannesson í Stjórnskipun Íslands.

Alþýðuflokkurinn hafði áður á stefnuskrá sinni, að landið skyldi gert að einu kjördæmi og allir þingmenn sitja í einni málstofu. Flutti Jón Baldvinsson um þetta frumvarp 1933 og sagði þá í greinargerð: „Í einni málstofu geta þingmenn hvorki skotið sér undir það, að mál verði betur athugað í hinni deildinni, né treyst því, að það verði tafið þar eða fellt. Afstaða alþingismanna til allra mála verður því hreinni og þau betur athuguð.“ Mótbárum um hættu á flausturslegri afgreiðslu mála í einni málstofu mætti Jón, eins og margir aðrir á undan honum, með því að benda á, að hafa megi fjórar umræður um lagafrumvörp.

Núgildandi kjördæmaskipan, með algerum hlutfallskosningum í fáum kjördæmum og uppþótarþingsætum, fer svo nærri hugmyndinni um landið sem eitt kjördæmi, að Alþýðuflokkurinn hefur látið þar við sitja. Hins vegar heldur hann enn fram hugmyndinni um eina málstofu, eins og þetta frumvarp ber með sér.

Bjarni Benediktsson kunni betri skil á deildaskiptingu Alþingis en nokkur annar. Kom út frá hans hendi mikið fræðirit um þetta efni 1939 (Deildir Alþingis), og ítarleg ritgerð um sama efni birtist í bókinni Land og lýðveldi, I. bindi.

Enda þótt Bjarni héldi sig við fræðilega könnun málsins, sagði hann á einum stað: „Þýðing tvískiptingar þingsins hefur tvímælalaust farið minnkandi,“ og á öðrum: „Í bili horfir helst þannig, að tvískipting þingsins muni smám saman hverfa.“

Langst hefur verið gengið í þessu máli í forsætisráðherratið Bjarna í samstjórn Alþýðuflokksins og Sjálfstæðisflokksins. Í stefnuræðu, er hann flutti í upphafi fyrsta þings eftir kosningarnar 1967, gaf hann þessa yfirlýsingu: „Teknar verði upp viðræður milli stjórnmalaflokkanna um þá breytingu á stjórnarskránni, að Alþingi verði ein málstofa.“

Deilt hefur verið um, hvort raunverulega eigi að telja Alþingi tvískipt, þar eð þingmenn eru allir kjörnir á sama hátt á sama tíma. Hafa sumir sagt, að deildirnar væru lítið meira en nefndir kjörnar af sameinuðu þingi. Aðrir hafa látið það ráða, að hvor deild getur fellt mál og þær hafa þannig mikið sjálfstætt vald. Þetta þýðir, eins og Bernharð Stefánsson segir í endurminningum sínum, að „í rauninni gildir atkvæði efri-deildar-þingmanns tvöfalt á við neðri-deildar-þingmann í öllum almennum löggjafarmálum.“ Sex þingmenn í efri deild geta fellt frumvarp, ef ellefu eru á fundi og greiða atkvæði.

Hins vegar hefur því ekki verið gaumur gefinn, að Alþingi hefur í raun réttir ekki tvær málstofur, heldur þrjár. Sameinað þing hafði sáralítið hlutverk í fyrstu. Einar Arnórsson segir í Réttarsögu Alþingis um störf þess eftir breytinguna 1874: „Það má telja undantekningu, að Alþingi starfi í einni málstofu, því að venjulega fara störf þess fram í deildunum.“ Eftir því sem árin hafa liðið, hefur sameinað

Þing þó vaxið að verkefnum og völdum og hefur nú meiri þýðingu en deildirnar. Fjárlög voru upphaflega afgreidd í deildum, en flutt til sameinaðs þings 1934. Þings-ályktunartillögur þekktust varla fyrr á árum, en eru nú ekki aðeins umfangsmikið form þingmála, heldur eru þær notaðar til að stofna lýðveldi, gera mikilvægustu alþjóðasamninga og ákveða aðild að alþjóðlegum samtökum, marka stefnu í landhelgismálum og fleiri stórmálum, staðfesta áætlanir um framkvæmdir og margs fleira. Fyrirspurnir höfðu áður litla þýðingu og voru fáar, en eru nú loftvog landsmálanna og eftirlætis auglýsingaform þingmanna. Allt hefur þetta valdið því, að sameinað þing tekur nú oft tvo af fjórum fundadögum Alþingis í viku hverri.

Störf Alþingis mundu án efa verða einfaldari og ódýrari í einni málstofu en þrem. Breyting á nefndaskipan mundi hafa mikla þýðingu, þar eð nefndum mætti fækka úr 24 í 13, og hver þingmaður mundi sitja í færri nefndum, sem hann gæti sinnt betur en nú gerist. Slíkar endurbætur á nefndastarfi Alþingis eru aðkallandi. Þá mundi tími ráðherra nýttast betur, ef þeir þyrftu ekki að taka þátt í umræðum um mál sín í tveim deildum.

Veigamikil röksemd fyrir afnámi deildaskiptingar Alþingis er áhrif hennar á meirihlutavald og ríkisstjórn. Þingmenn eru nú 60, en ekki nægir fyrir flokk eða flokka að hafa 31 þingmann til að stjórna landinu. Til þess þarf meiri hluta í báðum deildum, að minnsta kosti 21:19 í neðri deild og 11:9 í efri deild, og verður ríkisstjórn því að hafa 32 stuðningsmenn hið minnsta — eða 53.3%.

Stundum hefur verið haldið fram, að þessi krafa um aukinn meiri hluta stuðli aði að sterkum ríkisstjórnnum. Reynslan hefur þó sýnt hið gagnstæða. Deildaskiptingin hefur hvað eftir annað veikt stjórnir, sem þó höfðu meiri hluta þingmanna að haki sér, og leitt til margvíslegra erfiðleika.

Eftir kosningarnar 1931 hafði Framsóknarflokkurinn 23 þingmenn af 42, eða hreinan meiri hluta. Vegna landskjörinna þingmanna í efri deild voru atkvæði þar þó jöfn. Hafði ríkisstjórn Tryggva Þórhallssonar því ekki starfhæfan meiri hluta á þingi og hraktist fljótlega frá völdum. Hún var að vísu veik, af því að hún hafði aðeins 35% kjósenda á bak við þinglið sitt, en þannig var kjördæmaskipan þá.

Eftir kosningarnar 1934 höfðu Framsóknarflokkurinn og Alþýðuflokkurinn 25 þingmenn af 49. Þá skorti eitt atkvæði í neðri deild til þess að hafa starfhæfan meiri hluta, en Ásgeir Ásgeirsson kom þeim til hjargar, svo og Magnús Torfason.

Eftir að stjórn Emils Jónssonar var mynduð 1959, skapaðist það ástand, að með stuðningi Sjálfstæðisflokksins hafði hún 27 þingmenn gegn 25. Samt hafði stjórnarandstaðan (Framsóknarflokkur og Alþýðubandalag) meiri hluta í efri deild. Komust tvö meginmál stjórnarinnar því aðeins áleiðis, að stjórnarandstæðingar fengust til að styðja þau til skiptis, enda þingrof framundan.

Ríkisstjórn Ólafs Jóhannessonar naut eftir fráhrarf Bjarna Guðnasonar stuðnings meiri hluta þingmanna (31:29), en hafði ekki meiri hluta í neðri deild og gat ekki komið þýðingarmestu málum gegnum þingið. Þetta skapaði stóralvarlegt ástand og leiddi til þingrofs og kosninga.

Ábyrgir menn verða að hugsa þetta mál og gera sér grein fyrir því, hver hætta er á, að deildaskiptingin haldi áfram að veikja íslenskt stjórnarfar, kalla á ábyrgðarlausar aðgerðir og draga úr trausti þjóðarinnar á stjórnkerfi sínu.

Þegar málið er skoðað í þessu ljósi, hljóta menn að fallast á, að tími sé kominn til að afnema deildaskiptingu Alþingis. Það þarf að gera fyrir næstu kosningar, svo að ný skipan geti komið til framkvæmda snemma á næsta kjörtímabili.“