

þeirra nær hins vegar ekki til þess að setja pólitískt markmið, heldur til að benda á leiðir til að ná settum mörkum og minna á, hvað til greina kemur. Það er lögfræðilegt verkefni að móta tillögur um framkvæmd kosninga, en ekki lögfræði, hvort kjördæmi utan suðvesturlands eigi að hafa tvisvar sinnum fleiri þingmenn að tillölu við kjósendafjölda en Reykjanes. Ekki fremur en það væri lögfræði að halda því fram, að á Alþingi ættu næstu 25 ár að sitja helmingi fleiri konur en karlar til að bæta upp það misrétti, sem konur hafa mátt þola á stjórnmálasviðinu.

Þessu næst er ástæða til að benda á, að lögfræðingar hafa ekki svör á takteinum við öllum spurningum, sem skynsamlegt væri að beina til þeirra, þegar unnið er að því að endurskoða stjórnarskrána. Það er t.d. ekki vitað, hvernig unnt er með löggjöf að tryggja, að í stjórnarskránni séu leikreglur fyrir þá aðila, sem mest láta að sér kveða í þjóðfélaginu. Þar er talað um Alþingi, ríkisstjórn, forseta lýðveldisins, jafnvel nokkuð um stjórnsýslu og dómstóla. Hins vegar er þar ekki reynt að marka stjórnmálaflokkum og hagsmunasamtökum starfssvið, þó að ekki sé vafamál, að þessi samtök hafa nú veruleg áhrif og þyrftu e.t.v. að starfa eftir jafnskýrum reglum og t.d. Alþingi. Vel má vera, að mönnum byki einhver rök mæla gegn þessu, en það er ekki til umræðu hér. Hitt er vert að benda á, að lögfræðingar vita ekki, hvernig við skuli bregðast, ef ráða þeirra er leitað og spurt, hvernig ætti að orða stjórnarskrárákvæði um stjórnmálaflokka og hagsmunasamtök.

Að lokum skal vikið að mikilvægu atriði: aðferðinni við endurskoðun stjórnarskrárinnar, þegar undirbúningi þeim, sem nú stendur yfir, er lokið. Hugsanlegt er að sjálfsgöðu, að samkomulag náist og að unnt verði að fá nýja stjórnarskrá samþykka á Alþingi. Hitt er einnig hugsanlegt, að deilur komi upp og að enn fari sem fyrr, að pólitískan vilja skorti til að koma fram heildarendurskoðun. Ef svo fer, er mikilvægt, að menn skilji, að full þörf er á breytingum varðandi atriði, sem enginn stjórnmálaágreiningur er líklegur um, t.d. breytingum á mannréttindakaflanum, dómstólakaflanum o.s.frv. Slíkum breytingum má, eins og dr. Gunnar G. Schram bendir á í ritgerð sinni, koma á í tengslum við almennar þingkosningar, og er það fyrirhafarlítil aðferð, en réttlætisleg.

**p. v.**

## Gunnar G. Schram prófessor: UM ENDURSKOÐUN STJÓRNARSKRÁRINNAR

Þann 18. maí 1972 samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Var tillagan svohljóðandi:

„Alþingi ályktar, að skipuð skuli 7 manna nefnd til að endurskoða stjórnarskrána. Nefndarmenn skulu kosnir af Alþingi. Forsetisráðherra kveður nefndina saman til fyrsta fundar, en hún skiptir sjálf með sér verkum.

Nefndinni ber að leita álits sýslunefnda og bæjarstjórna, landshlutasambanda sveitarfélaga og landssambanda stéttarfélaga. Hún skal leita álits lagadeildar Háskóla Íslands og Hæstaréttar um lögfræðileg efni. Með opinberri tilkynningu skal þeim, sem þess kynnu að óska, gefinn kostur á að koma á framfæri við nefndina skriflegum og skriflega rökstuddum breytingartillögum við núgildandi stjórnarskrá fyrir þann tíma, sem nefndin tiltekur.

Kostnaður við endurskoðun stjórnarskrárinnar greiðist úr ríkissjóði“.

Daginn eftir, 19. maí, fór fram á þingi kosning nefndar þessarar.<sup>1)</sup>

Með því var enn hafizt handa um endurskoðun stjórnarskrárinnar. Aðdragandi þess verks hófst raunar þegar árið 1942, er Alþingi kaus nefnd þingmanna til athugunar á breytingum þeim, er gera mætti á stjórnskipunarlægum landsins samkvæmt stjórnarskrárbreytingu, sem staðfest var 15. desember 1942 og gera þyrfti er stofnað yrði lýðveldi á Íslandi.

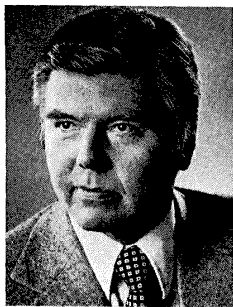
Í upphafi voru fimm menn kjörnir í þessa millipinganefnd, en með ályktun Alþingis 8. september 1942 var ákveðið að fjölga nefndarmönnum í átta þannig að þingflokkarnir allir ættu þar tvo fulltrúa. Nefnd þessi skilaði 7. apríl 1943 stjórnarskrárfrumvarpi og greinargerð um fyrirhluta þess verkefnis, sem henni var falið, þ.e. breytingar vegna

lýðveldisstofnunarinnar. Í álitinu nefndarinnar segist hún hinsvegar muni „áfram vinna að seinni hluta verkefnisins, sem sé að „undirbúa aðrar breytingar á stjórnskipulaginu, er þurfa þykir og gera verður á venjulegan hátt.“ Má ætla að það starf verði öllu viðtækara og þurfi þar til að afla ýmissa gagna, er nú liggja eigi fyrir, svo og að gaumgæfa reynslu þá, er lýðræðisþjóðir heimsins ófærð öðlast í þessum efnunum á þeim tímum, sem nú líða yfir mannkynið. Þangað til því verki yrði lokið, ætti sú stjórnarskrá, sem hér er lögð fram, að nægja, enda eru ákvæði hennar mestmegnis þau, er nú gilda í stjórnskipunarlögum hins íslenska ríkis, að breyttu hinu æðsta stjórnarformi, frá konungdæmi til lýðveldis o.s.frv.“<sup>2)</sup>

Breytingar þessar voru síðan lögteknaðar sem hluti af lýðveldisstjórnarskránni nr. 33/1944.

Híð næsta, sem gerist í þessum málum, er það að Alþingi ákveður 1945 að skipa 12 manna endurskoðunarnefnd til ráðuneytis eldri nefndinni. Áður en þessi nefnd lyki störfum ákvað Alþingi með þingsályktun 24. maí 1947 að skipa nýja nefnd sjö manna til að endurskoða stjórnarskrána.

Með skipun hennar féll niður umboð þeirra tveggja nefnda, sem áður höfðu starfað að endurskoðun stjórnarskrárinnar. Í greinargerð með þingsályktunartillögum er þess getið að réttara þyki að ein nefnd vinni þetta verk, skipuð fulltrúum bæði frá flokkunum og einnig mönnum skipuðum af ríkisstjórninni. Litlar líkur þyki og fyrir því að nefndirnar, sem áður höfðu verið skipaðar, geti lokið verkinu á þann hátt sem þyrfti, en formaður annarrar nefndarinnar hefði fallið frá og



Gunnar G. Schram lauk lagaprófi 1956, og eftir framhaldsnám í Heidelberg og Cambridge lauk hann doktorsprófi 1961. Hann hefur verið blaðamaður og ritstjóri og starfað á vegum utanríkisráðuneytisins í New York og Reykjavík. Frá 1974 hefur hann verið settur prófessor við laga-deild Háskólans. Dr. Gunnar er ráðunautur stjórnarskrárnefndar og fjallar í ritgerð þeirri, sem hér birtist, um ýmis atriði, sem koma til álita í því endurskoðunarstarfi, sem sú nefnd vinnur og væntanlega leiðir til þess, að sett verða ný stjórnskipunarlög hér á landi.

ýmsir nefndarmenn hafi átt óhægt um vik að gegna nefndarstörfum, bæði sakir annríkis og sjúkleika.<sup>3)</sup>

Þessi nefnd starfaði í nokkur ár en skilaði ekki álitu, fremur en hin fyrri. Næsti áfangi í endurskoðunarmálinu er síðan kjör þeirrar nefndar, sem nú situr, í maí 1972, til þess að halda áfram hinu ólokna verki. Má af þessu glögglega sjá að Alþingi hefur talið, allt frá því að lýðveldið var stofnað, nauðsyn á að endurskoða hina aldargömlu stjórnarskrá konungsríkisins Íslands og er það að vonum.

Þrátt fyrir þennan augljósa vilja Alþingis heyrast öðru hvoru þó raddir um að óþarfi sé að endurskoða stjórnarskrána, í mesta lagi þurfi e.t.v. að koma fram einhverjum breytingum á kjördæmaskipan og kosningafyrirkomulagi. Um þetta má segja, að rétt er að hreyfa ekki við stjórnarskránni að öþörfu. Flás er þar ekki til fagnaðar, fremur en endranær, og nokkur íhaldssemi við hæfi. En hitt er fráleitt, að ekki sé nauðsynlegt að hyggja að breytingum á stjórnarskránni, sem á annarra manna verkum, ekki sízt þegar þess er minnst að þörri ákvæða hennar á nú meir en heila öld að baki. Er því nauðsynlegt að færa ýmis ákvæði hennar í nútímahorf og taka við það verk mið af þeim þjóðfélagssjónarmiðum, sem hæst ber í samtíðinni.

Verður hér á eftir getið um ýmsar þær tillögur og hugmyndir, sem fram hafa komið á undanföllum árum, innan þings sem utan, og ganga í þessa átt. Annað eru nýmæli, sem hér er hreyft í fyrsta sinn til umhugsunar fyrir þá, sem láta sig stjórnskipunarmál einhverju skipta.

Verður í fyrri kafla þessarar ritgerðar fjallað um ákvæði stjórnarskrárinnar fyrir utan 31. grein hennar, en í þeim síðari viknið að þeirri grein og breytingum á núgildandi kjördæmaskipan og kosningafyrirkomulagi hér á landi.

### 1. Varaforsetaembætti.

Fyrsta atriðið, sem hér verður að vikið, varðar embætti varaforseta.

Það fyrirkomulag, sem hér á landi tíðkast um staðgengil forseta, mun vera nær einsdæmi í veröldinni, en því embætti gegna nú þrír menn, samkvæmt 8. grein stjórnarskrárinnar. Segir þar, að ef sæti forseta lýðveldisins verði laust eða að hann getur ekki gegnt störfum um sinn vegna dvalar erlendis, sjúkleika eða af öðrum ástæðum, skuli þá forsætisráðherra, forseti sameinaðs Alþingis og forseti Hæstaréttar fara með forsetavald. Ef ágreiningur rís þeirra í milli um framkvæmd forsetavaldsins ræður meirihluti. — Geti má þess, að áþekkt fyrir-

komulag tíðkast á Írlandi. Samkvæmt 14. grein írsku stjórnarskránnar gegna forsetar beggja þingdeilda og forseti Hæstaréttar störfum forseta í forföllum hans.

Viða annars staðar er sá háttur hafður á, að við forsetakjör er einnig kjörinn varaforseti, sem gegnir störfum í forföllum forseta og tekur við starfi hans til loka kjörtímabilsins, ef forseta missir við. Sú skipan að oddvitar hinna þriggja greina ríkisvaldsins fari með forsetavaldið í forföllum forseta hefur ýmsa augljósa annmarka. Bjarni Benediktsson taldi slíkt fyrirkomulag of umstangsmikið, eins og hann orðaði það<sup>4)</sup> og Ólafur Jóhannesson hefur sagt að vafasamt sé, að sú skipun sé heppileg, þótt ekki sé kunnugt að hún hafi gefizt hér illa.<sup>5)</sup>

Augljóst er að ýmis vandkvæði geta komið á daginn, ef þessir þrenningar þyrftu að fást t.d. við myndun ríkisstjórnar í stjórnarkreppu. Undir slíkum kringumstæðum væri fráfarandi forsætisráðherra einn af handhöfum forsetavaldsins og mjög sennilegt er að forseti Sameinaðs þings væri einnig úr hópi stjórnarliða, sem eru að láta af völdum. Má við því búast að sjónarmið þeirra tveggja — meirihluta handhafanna — við val á mönnum til nýrrar stjórnarmyndunar gæti verið nokkuð annað en þjóðkjörins forseta. Þá er það einnig óeðlilegt að forseti Hæstaréttar skuli vera til þess kallaður að taka með öðrum þátt í svo pólitískum ákvörðunum sem stjórnarmyndun er, og við því búið, að hann og rétturinn geti á þann hátt dregizt inn í stjórnmaladeilur.

Ýmislegt mælir því með því að þessari skipan á handhöfn valds staðgengla forseta verði breytt. Koma þar helzt þrjá leiðir til greina.

Sú fyrsta er að varaforseti sé kjörinn um leið og forseti og þá á sama hátt. Gegni hann störfum í forföllum forseta og þá út kjörtímabilið, ef forseti fellur frá, en ekki verði efnt til nýrra forsetakosninga, ef það kemur til, svo sem nú er ráð fyrir gert í stjórnlogum. Annar og þriðji kosturinn eru þeir að forseti Sameinaðs þings eða forseti Hæstaréttar gegni jafnframt varaforsetaembættinu. Hvort tveggja sýnist það vel geta komið til greina. Í þessu tilviki er minni hætta á því að forseti Hæstaréttar sem varaforseti dragist inn í pólitískar deilur við stjórnarmyndun, þar sem hann er nú einn um þá ákvörðun, en deilir henni ekki með tveimur öðrum svo sem nú er og því þá ekki hætta á ágreiningi meðal handhafa forsetavaldsins um ákvörðun þá sem tekin er.

Ýmsir munu kjósa að forseti Hæstaréttar gegndi varaforsetaembættinu fremur en forseti Sameinaðs þings, þar sem hinn síðarnefndi er pólitískur liðsoddi en forsetaembættið í eðli sínu ópólitískt. Minni kostnaður mun ugglaut fylgja því, ef forseti Sameinaðs þings eða forseti Hæstaréttar gegndu varaforsetaembætti en ef varaforseti væri sérstak-

lega kjörinn til embættisins og gegndi ekki öðrum störfum. Ekki myndi þá heldur skapast sú forskotsaðstaða við kosningar til embættis forseta, sem kjörinn varaforseti myndi væntanlega hafa áunnið sér.

## 2. Deildaskipting Alþingis.

Annað atriðið, sem hér verður vikið að, varðar deildaskiptingu Alþingis.

Yfirleitt hefur sá háttuð tíðkast á starfsemi löggjafarþinga, að þau starfa í tveimur deildum. Grundvöllur þeirrar skiptingar var sá að kosið var eða skipað til hinna tveggja deilda með mismunandi hætti.

Eftir endurreisn Alþingis 1845 starfaði það þó í einni deild allan þann tíma, sem þingið var aðeins ráðgefandi, eða til 1874, er þjóðinni var veitt fyrsta stjórnarskráin. Frá þeim tíma hefur þingið skipzt í tvær deildir. Í efri deild sátu frá 1874 til 1903 hinir sex konungkjörnu þingmenn og jafnmargir þjóðkjörnir, valdir af Sameinuðu Alþingi. Vegna þingmanna fjölgunar 1903 sátu eftir það 8 þjóðkjörnir menn í efri deild til 1915. Konungkjör þingmanna var afnumið með stjórnskipunarlogunum 1915 og þá kom landkjörið í staðinn. Voru hinir landkjörnu þingmenn sjálfkjörnir til efri deildar á sama hátt og konungkjörnu þingmennirnir áður.

Eftir að landkjörið var fellt niður 1934 og jöfnunar eða uppbotarseti innleidd, hafa þingmenn kosið úr sínum hópi lögboðna tölu (þriðjung) þingmanna til efri deildar. Frá þeim tíma hafa því ekki verið efnislegar forsendur til deildaskiptingar Alþingis, sem hvíla á mismunandi kosningahætti, og út frá því sjónarmiði má því telja að deildaskiptingin eigi ekki rétt á sér í dag. En hér kemur fleira til. Ýmsir telja, að æskilegt sé að Alþingi starfi í tveimur deildum eftir sem áður, sökum þess að þingmál fái vandaðri og ítarlegri afgreiðslu á þann hátt.

Nú verða lagafrumvörp að ræðast við þrjá umræður í hvorri deild, og er því lágmark, að það hafi gengið í gegn um sex umræður, áður en það hlýtur fullnaðarsamþykki sem lög frá Alþingi. Í þeim tilvikum að breytingar séu gerðar á frumvarpi eftir síðustu umræðu í annarri deild, og það hafni að lokum í sameinuðu þingi, geta umræður um frumvarpið orðið alls níu talsins.

Rétt er að slíkur umræðufjöldi ætti að tryggja það að þingmönnum gefist ráðrúm til þess að kynna sér málin til hlítar og því sé síður rasað um ráð fram í þingstörfum. En á hitt er einnig að líta að óhjákvæmilega ganga mál hægar til fullnaðarafgreiðslu með þessum hætti, en ef þingið starfaði aðeins í einni málstofu. Á það hefur því verið bent, að ástæða sé

til þess að afnema deildaskiptinguna, ekki sízt vegna mikillar fjölgunar þingmála á síðustu árum. Muni störf Alþingis þá ganga greiðar og minni hættu verða á að mál stöðvist í nefndum, þar sem nefndum mun við slíka breytingu fækka um helming frá því sem nú er. Sé ástæðulaust að halda í hina gömlu deildaskiptingu eftir að hinar sögulegu forsendur hennar eru ekki lengur til staðar.

Í þessu sambandi er fróðlegt að líta til reynslu nágrannaþjóðanna í þessu efni. Með hinn nýju stjórnarskrá, sem samþykkt var í Danmörku 1953, var deildaskipting danska þingsins afnumin. Hið sama átti sér stað í Svíþjóð 1971 og starfar þingið þar nú í einni málstofu. Fyrir liggur álit þingforseta beggja þinganna á því hver sé reynslan af þessari breytingu. Er samdóma álit þeirra það að kostir hins nýja fyrirkomulags séu ótvíræðir. Sé þar fyrst og fremst um að ræða fljóttari afgreiðslu þingmála og virkari þátttöku þingmanna í þingstörfum. Forseti sænska þingsins hefur greint frá því að þingmenn viti nú að mál eru til lykta leidd í einni deild og verði þeir því að kynna sér þau vandlega strax í upphafi og fylgja þeim eftir til lokaafgreiðslu. Vinnu-semi þingmanna og tengsl við þingið hafi gjörbreytt og stórlega auk- ized eftir að þingið varð ein málstofa. Hafi þetta verið ein megin orsök þess að laun þingmanna í Svíþjóð voru hækkuð skömmu eftir breyt- inguna. Hlutverk nefnda þingsins hefur aukizt til muna frá því sem áður var og starfa þingnefndir nú í þinghléum og yfir sumarið að mál- um, sem ekki fengust afgreidd meðan þingið sat, og við undirbúning nýrra þingmála.

Svo sem sjá má af þessu er það samdóma álit forseta sænska og danska þingsins, að breytingin í eina málstofu hafi verið mjög til bóta að því er varðar þingstörfin, þrátt fyrir ýmsar efasemdir um gildi breytingarinnar í upphafi.

Það er hinsvegar ljóst, að þingmönnum gefst ekki samþ tækifæri og ráðrúm til þess að fjalla um mál, þegar þau eru aðeins tekin til þriggja umræðna í stað sex, sem verða myndi, ef Alþingi starfaði í einni málstofu. Mætti að vísu hafa hér þann hátt á að meirihluti þingsins gæti óskað eftir því að mál, sem sérlega mikilvæg eru talin, kæmu til fjórðu umræðu og fengju á þann hátt ítarlegri meðferð í þinginu en ella. Hér má bæta því við, að Alþingi starfar raunar æ meir í einni málstofu, þar sem störf Sameinads þings hafa farið sífellt vaxandi. En spurningin er: Vilja menn stíga skrefið til fulls og afnema deildaskipt- inguna?

### 3. Kosningaréttarskilyrði.

Þriðja atriðið varðar kosningaaldurinn.

Hann var 25 ár allt frá upphafi stjórnarskrárinnar til stjórnлага- breytingarinnar 1934, er aldursmarkið varð 21 ár. Það var síðan lækkað í 20 ár með stjórnarskrárbreytingu nr. 9 1968. Alllangt er nú síðan því var fyrst hreyft á þingi, að miða bæri við enn lægri kosningaaldur eða 18 ár. Hafa þær tillögur m.a. verið studdar þeim rökum, að ekki væri óeðlilegt, að mennt hefðu rétt til þess að kjósa sér alþingismenn og sveitarstjórnarmenn 18 ára, þar sem þeim er þegar við 16 ára aldur gjört að bera hluta af sameiginlegum byrðum þjóðfélagsins og greiða skatta af tekjum sínum frá þeim tíma. Lækkun kosningaaldursins hér á landi væri einuig í samræmi við þá þróun, sem átt hefur sér stað á seinni árum í öðrum löndum, en kosningaaldurinn hefur verið færður niður í 18 ára m.a. í Bretlandi, Bandaríkjunum, Vestur-Þýzkalandi, Hollandi, Sovétríkjunum og öðrum löndum Austur-Evrópu. Hinsvegar hafa Norðurlöndin verið íhaldssamari í þessu efni, en þar er kosning- aldurinn hinn sami og hér á landi í Danmörku og Noregi en 19 ár í Svíþjóð og 18 ár í Finnlandi.

Enn hefur það verið talið slíkri breytingu til gildis, að með lægri kosningaaldri sé sennilegt, að áhugi ungs fólks á þjóðmálum aukist og það verði virkari þátttakendur á þeim vettvangi þjóðfélagsins, sem sé æskileg þróun. Gegn slíkri breytingu, sem hér er nefnd, má hins- vegar færa þau rök, að lögræðisaldurinn er 20 ár og ekki sé ástæða til þess að menn fái kosningarétt fyrr en þeir eru orðnir lögráða.

Auk aldursákvæðisins setur stjórnarskráin nokkur önnur skilyrði fyrir því að menn geti farið með kosningarétt, svo sem kunnugt er, sbr. 33 gr. Er það íslenskur ríkisborgararéttur, lögheimili hér á landi, lögræði og óflekkað mannorð.

Að því er síðast talda skilyrðið varðar, óflekkað mannorð, er það áhorfsmál, hvort ekki beri að fella það niður sem kosningaréttarskil- yrði, en fá munu þau ríki, sem setja slíkt skilyrði í stjórnlögum sínum fyrir því að menn hafi kosningarétt. Til fyllingar stjórnarskrárákvæði þessu er fram tekið í 2. grein kosningalaganna nr. 52/1959, að dómur fyrir refsivert brot hafi ekki flekkun mannorðs í för með sér, nema sakkborningur hafi verið fullra 18 ára að aldri, þegar hann framdi brotið og refsing sé 4 mánaða fangelsi óskilorðsbundið hið minnsta. Telja má hæpið, að það sé í samræmi við réttarvitund manna í dag að meina mönnum að neyta kosningaréttar, þótt hlotið hafi óskilorðsbundinn fangelsisdóm, sem þungri sé en 4 mánuðir. Eru og þeir örðugleikar á

framkvæmd þessa ákvæðis, að þess er ekki lengur getið í refsisdómum, að maður sé sviptur kosningarétti og kjörgengi, heldur er það verk falið semjendum kjörskrár, þ.e. sveitarstjórnaryfirvöldum, að fella þá út af kjörskrá, sem hlotið hafa dóm fyrir afbrot, sem er talið hafa mannorðsflekkun í för með sér, sbr. 14. og 15. gr laga nr. 52/1959.

Á það má einnig benda í þessu sambandi, að nú ríkja önnur viðhorf en fyrr var til þess, sem skv. 33. gr. stjórnarskrárinnar telst vera flekkað mannorð. Hegningarlaganefnd samdi fyrir tveim áratugum 19 lagafrumvörp, sem öll höfðu þann tilgang að draga úr því, að réttindasvipting fylgdi refsingu. Frumvörp þessi voru lögtekin 1961, og eru veigamestu nýmælin í lögum nr. 31/1961 um breyting á almennum hegningarlögum. Í greinargerð, sem fylgdi frumvarpinu til þeirra laga, er lýst þeirri skoðun hegningarlaganefndar, að rétt sé að nema úr lögum, að óflekkað mannorð sé skilyrði kosningaréttar og kjörgengis við alþingiskosningar. Beiðni nefndin þessu til þeirra, sem sýsla um endurskoðun á stjórnarskránni.<sup>6)</sup> — Að minni hyggju er stjórnarskrár-ákvæðið leifar forrnar réttarvitundar, sem ekki á heima í nútímalög-gjöf.

#### 4. Vald forseta.

Fjórdi atriðið varðar vald forseta Íslands.

Svo sem kunnugt er þarf forseti að staðfesta öll lagafrumvörp, sem Alþingi samþykkir til þess að þau öðlist lagagildi sbr. 26. gr. stjórnarskrár. Forseti hefur til þess vald að synja lagafrumvarpi staðfestingar, ef honum sýnist svo. Þrátt fyrir það tekur lagafrumvarpið strax gildi, en leggja skal það þá undir dóm þjóðarinnar í þjóðaratkvæðagreiðslu, ef um forsetasynjun er að ræða. Samkvæmt núgildandi stjórnarskrár-ákvæði hefur forseti því hvorki algjört né frestandi neitunarvald. Mun þetta ákvæði upphaflega hafa verið sett í lýðveldisstjórnarskrána með beinni hliðsjón af því, að árið 1944 var utanþingsstjórn við völd, og þótti þá óvíst, hvenær breyting fengist á því. Meðan svo stóð á, vildu menn ekki efla vald forseta og stjórnar frá því sem þá var í framkvæmd.<sup>7)</sup>

Til greina kemur nú að breyta þessu ákvæði á þá lund, að synjun forseta á því að staðfesta lagafrumvarp með undirritun sinni hafi þau áhrif, að gildistaka þess frestist, þar til fram hefur farið þjóðaratkvæðagreiðsla um frumvarpið. Hljóti frumvarpið ekki meirihluta í slíkri atkvæðagreiðslu, yrði það þar með úr sögunni, en tæki gildi, ef meirihluti þjóðarinnar samþykkti það, þrátt fyrir synjun forseta.

Með slíkri breytingu er forseta með öðrum orðum fengið frestandi neitunarvald gagnvart lagafrumvörpum og með því vegur embættis-hans nokkuð aukinn frá því sem nú er. Ýmis rök mæla með því að forseta sé fengin slík heimild til þess að stöðva lagafrumvörp, af hvaða ástæðu sem það kann að vera, og skjóta þeim til ákvörðunar þjóðarinnar. Reynslan frá 1944 hefur sýnt, að ekki hefur þurft að skipa utanþingsstjórn síðan. Sá ótti, sem þingmenn báru í brjósti 1943 um völd slíkra forsetastjórna, er því ástæðulítil. Þetta er að visu ekki stórvægilegt atriði, og aldrei hefur komið til þess frá stofnun lýðveldisins, að forseti hafi neitað að staðfesta lagafrumvörp frá Alþingi. En breyting í þessa átt hnigur þó að því að veita Alþingi nokkurt aðhald og eykur að sama skapi veg forsetaembættisins frá því sem nú er, án þess þó að þingræðið sé skert.

Í þessu sambandi er ekki úr vegi að rifja upp eina af þeim tillögum, sem fram komu í síðustu stjórnarskrárnefnd, í nóvember 1952, en fékk þar ekki afgreiðslu fremur en aðrar tillögur, sem þar voru fram lagðar. Tillaga þessi laut að störfum forseta og Alþingis við stjórnarmyndanir. Var hún þess efnis, að fram skuli tekið berum orðum í stjórnarskránni, að forsetinn skipi ráðherra og veiti þeim lausn í samráði við meirihluta Alþingis. Ef ekki er unnt að skipa nýja ríkisstjórn, er njóti nægilegs þingstuðnings, þ.e.a.s. hafi hreinan stuðning eða hlutleysi Alþingis, innan mánaðar frá því að fyrri stjórn fékk lausn, skuli Alþingi rofið. Ræður þá forseti hvort gamla stjórnin skuli sitja áfram, ef hún fæst til þess, eða hvort skipa skuli nýja ríkisstjórn án atbeina Alþingis. Geti meirihluti Alþingis ekki náð samkomulagi um ríkisstjórn að afstöðnum kosningum innan mánaðar frá því að þing kom saman, skal forseti Íslands skipa stjórn án atbeina Alþingis, ef hann hefur ekki þegar áður gert það. En sú stjórn skal þegar láta af störfum, ef meirihluti Alþingis vill styðja aðra stjórn.

Tillaga þessi var borin fram í nefndinni af formanni hennar Bjarna Benediktssyni, Gunnari Thoroddsen og Jóhanni Hafstein, en fékk ekki afgreiðslu, svo sem fyrr var getið.

Hér er Alþingi veitt mun meira aðhald og hvatning til myndunar þingræðisstjórnar en er samkvæmt núgildandi ákvæðum, þar sem það er látið varða þingrofi, ef Alþingi kemur sér ekki saman um myndun ríkisstjórnar innan mánaðar frá því fyrri stjórn fékk lausn. Er í tillögunni að því miðað, að við völd sitji jafnan þingræðisstjórnir, en ekki þurfi til þess að koma, að utanþingsstjórnir séu skipaðar vegna ósamkomulags þingflokkanna um stjórnarmyndun. Svo sem fyrr sagði hefur reynslan frá lýðveldisstofnuninni verið þingræðisstjórnnum hliðholl, og

því má telja slíka tillögu eiga minna erindi nú en var fyrir aldarfjórðungi, er hún var fram borin, og utanþingsstjórnin, sem sat árin 1942—1944, mönnum enn í fersku minni.

## 5. Þingrof.

Í framhaldi af þessu skal næst vikið að þingrofi.

Þingrofsrétturinn hefur verið lögfestur í stjórnarskrá landsins frá öndverðu og um hann nú fjallað í 24. gr. Óhætt er að fullyrða, að um fá, ef þá nokkur, stjórnarskrárákvæði hafi staðið eins harðar deilur og um beitingu þessa réttar. Má þar minna á þingrof stjórnar Tryggva Þórhallssonar 1931 og stjórnar Ólafs Jóhannessonar 1974. Í eðli sínu má það að þingrofsréttinum finna, að hann sé ólýðræðislegur og óþingræðislegur, þar sem ríkisstjórn, sem komin er í minnihluta á þingi, getur notfært sér þetta ákvæði stjórnarskrárinnar til þess að rjúfa þingið og svipta þingmenn umboði sínu, jafnvel strax og þing kemur saman eftir kosningar. Er jafnvel af sumum fræðimönnum talið, að ríkisstjórn sé heimilt að rjúfa þing eftir að vantraust hefur verið samþykkt á hana og hún hefur því greinilega glatað trausti þingsins og ber að dómi annarra, að segja af sér samkvæmt þingræðisreglunni, sem er hornsteinn stjórnarfrars okkar.<sup>8)</sup>

Margt er rétt, sem fram hefur komið í gagnrýninni á þingrofsréttinn, a.m.k. þegar honum, er beitt af stjórn, sem hlotið hefur vantraust, til þess að leysa upp þingið, í stað þess að segja af sér og fá öðrum flokkum stjórnvölinn í hendur. Er þá vissulega höggvið nærri rótum þingræðisins. En hér er einnig á hitt að líta, að hentugt og jafnvel nauðsynlegt getur verið, að ríkisstjórn sé heimilt að rjúfa þing, þegar t.d. ágreiningur er kominn upp milli þings og stjórnar, deilur standa milli deilda þingsins, ágreiningur er kominn upp innan ríkisstjórnar eða æskilegt talið að kanna hug kjósenda til ákveðins stórmáls, sem kosið yrði þá um. Hefur sú orðið raunin á, að þing hefur verið rofið hér alls sjö sinnum án þess að skylda hafi verið til þess vegna stjórnarskrárbreytinga, en aðeins tvisvar hefur þingrofið valdið verulegum deilum, svo sem fyrr var greint.

Hér verður ekki gerð tillaga um afnám þingrofsréttarins í íslenzku stjórnarskránni. Má þó segja, að ekki sé hann nein grundvallarforsenda fyrir styrkum stjórnarháttum, enda er slíkan rétt ekki að finna í stjórnarskrám ýmissa ríkja, t.d. Noregs.

Eitt er það atriði varðandi þingrofsréttinn, sem ástæða er til þess að nefna hér sérstaklega. Það er hvort ekki sé rétt að taka upp í stjórn-

arskrána ákvæði, sem kemur í veg fyrir, að landið verði þingmannalaust, eftir að þingrof hefur átt sér stað — það er, að þingmenn haldi áfram umboði sínu til næstu kosninga, en séu ekki sviptir því frá gildistöku þingrofsins. Var þetta eitt af þeim atriðum, sem á góma bar 1974, er síðast var deilt um framkvæmd þingrofs.

Svo sem kunnugt er, hefur þingrof þau áhrif samkvæmt núgildandi stjórnarskrárákvæði, að umboð allra þingmanna er fellt úr gildi frá gildistöku þingrofsins. Eru því engir alþingismenn til frá þeim tíma, er þingrof tekur gildi, þar til nýjar kosningar hafa farið fram. Samkvæmt ákvæðum 24. greinar stjórnarskrárinnar getur sá tími verið allt að 2 mánuðir, en skylt er að láta nýjar alþingiskosningar fara fram innan þess tíma frá þingrofi. Þessu ákvæði hefur þó ekki ætíð verið fylgt í framkvæmd, og föst venja um það myndast, að nægilegt sé, að nýjar alþingiskosningar væru ákveðnar og auglýstar innan tveggja mánaða frestsins, þótt þær færu ekki fram fyrr en síðar. Þessi háttur hefur það því í för með sér, að landið getur verið þingmannalaust lengur en tvo mánuði eftir þingrof. Hinsvegar er einnig í greininni að finna það ákvæði, að Alþingi skuli koma saman ekki síðar en 8 mánuðum eftir að það var rofið. Innan þess tíma yrðu þá nýjar kosningar að fara fram, þótt ekki væri fylgt tveggja mánaða ákvæðinu, sem fyrr segir. Felst því í þessu ákvæði viss trygging fyrir því, að landið sé ekki þingmannalaust lengur en tæpa 8 mánuði, svo að reiknað sé hér með hámarksdrætti á nýjum kosningum.

Hugsanlegt er, að vanrækt sé að boða til nýrra kosninga samkvæmt ákvæðum 24. greinar, að loknu þingrofi. Ef kosningar hafa ekki átt sér stað, áður en reglulegt þing á rétt á að koma saman, þ.e. átta mánuðum eftir þingrof, er álitamál, hvort gamla þingið eigi að koma saman af sjálfsdáðum og þingrofið félli þá niður sem markleysa. Myndi sá háttur koma í veg fyrir, að ríkisstjórn gæti stjórnað lengur en 8 mánuði án tilvistar Alþingis. Hallast Bjarni Benediktsson að þessari niðurstöðu í Stjórnlagafræði sinni.<sup>9)</sup> Fræðimenn eru þó ekki á einu máli um þetta atriði. Ólafur Jóhannesson telur þetta að vísu skynsamlega reglu, en spurningu um, hvort hún hafi næga lagastöð.<sup>10)</sup>

Þá eru einnig hugsanleg þau tilvik, að aðrar ástæður en vanræksla ríkisstjórnar valdi því, að nýjar kosningar eru ekki látnar fara fram innan tilskilins frests 24. greinar, og eru þær hér öllu nærtækari. Má þar nefna landsfarsótt, styrjaldarástand og hernám landsins. Geta þessar ástæður valdið því, að ómögulegt reynist að efna til nýrra kosninga innan 2 mánaða frá þingrofi. Eru þess raunar dæmi úr stjórnskipunarsögu landsins, er kosningum var frestað um 4 ár 1941 með

samþykkt Alþingis sökum styrjaldarástandsins, sem þá ríkti. Í þessum tilvikum myndu engir alþingismenn vera til staðar, ef þingrof væri gengið á undan slíkri frestun kosninga vegna neyðarréttarsjónarmiða.

Af þessum sökum telja ýmsir æskilegt að gera breytingu á þingrofsákvæði stjórnarskrárinnar, sem tryggir að þrátt fyrir þingrofið missi þingmenn ekki umboð sitt. Væri þá unnt að kveðja þing saman, ef nauðsyn krefði að undangengnu þingrofi, þótt fresta yrði kosningum t.d. vegna ofangreindra neyðarástæðna. Og í því tilviki að ríkisstjórn léti undir höfuð leggja að boða til kosninga skv. 24. grein myndi gamla þingið þá ótvírætt geta komið saman eftir 8 mánuði frá þingrofinu, þar sem þingmenn héldu umboðum sínum óskertum.

Þessu markmiði væri unnt að ná með því að bæta við niðurlag 24. greinar, eins og hún nú er, eftirfarandi ákvæði: „Alþingismenn halda umboði sínu, þrátt fyrir þingrof, fram að næstu alþingiskosningum“.

Með þessari viðbót væri ekki skertur þingrofsréttur forseta. Hann hefði allt að einu rétt til þess að binda endi á störf Alþingis að tillögu forsætisráðherra, hvenær sem tilefni þætti til slíks. En tryggt væri með slíku ákvæði, að alþingismenn væru til í landinu, ef reyndi á þau undantekningartilvik, sem að framan eru greind.

Í þessu sambandi má geta þess, að hliðstætt ákvæði er að finna í 32. gr. 4. mgr., dönsku stjórnarskrárinnar frá 1953, þar sem segir um þingrof: „Þingmennskuumboðið fellur þó aldrei niður fyrr en fram hafa farið nýjar kosningar“.

## 6. Fjárlög.

Hér hefur verið rætt um nokkrar breytingar á þeim ákvæðum stjórnarskrárinnar, sem fjalla um framkvæmdarvaldið og löggjafarvaldið. Áður en við þann kafla er skilizt er ef til vill ástæða til þess að greina frá tillögu, sem fram kom í stjórnarskrárnefndinni, sem skipuð var 1947, en var ekki afgreidd fremur en aðrar tillögur, sem þar komu fram. Tillaga þessi var sú, að við 42. grein stjórnarskrárinnar, sem fjallar um fjárlög, bætist fyrir mæli um, að Alþingi geti ekki átt frumkvæði að hækku fjárlaga, heldur verði tillögur um það að koma frá ríkisstjórninni. Í rökstuðningi segir, að í raun réttir sé ríkisstjórninni falið að fara með fjármál ríkisins með þeim takmörkunum, að hún þarf að leita samþykkis til meðferðarinnar hjá Alþingi með setningu fjárlaga. Þess vegna sé það í eðli sínu óheilbrigt, að Alþingi geti lagt fyrir ríkisstjórnina greiðslur, sem hún er andvíg. Verði að ætla, að

þessi breyting myndi heldur draga úr fjáraustrinum úr ríkissjóði og þar með frekar gera mögulega lækkun á sköttum.<sup>11)</sup>

Tillaga þessi er all athyglisverð. Með henni eru settar hömlur gegn því, að stjórnarandstaðan hafi heimild til þess að bera fram tillögur um hækkun fjárlaga, en jafnframt eru þær sömu hömlur raunar lagðar á þingmenn stjórnarflokkanna. Myndi slíkt ákvæði taka fyrir kapphlaup þingmanna hinna einstöku kjördæma um flutning útgjaldatilagna til framkvæmda án þess að fjármagn væri tryggt, og leggja sama haft á yfirboðstillögur stjórnarandstöðunnar á hverjum tíma við afgreiðslu fjárlaga. Hinsvegar er nokkur vafi á því, hvort slík tillaga, þótt fram næði að ganga, myndi breyta miklu í þessum efnum frá því sem nú er, þar sem stjórnarflokkarnir ákvæða í raun upphæð fjárlaga. En víst má ætla, að mjög myndi draga úr útgjaldatillöguflóðinu við gerð fjárlaganna, ef tillagan næði fram að ganga.

## 7. Landsdómur og Hæstiréttur.

Verður þessu næst vikið að þriðju grein ríkisvaldsins, dómsvaldinu, og fyrst minnt á landsdóm.

Landsdómur er sérstakur dómstóll, svo sem kunnugt er, sem hefur það eitt hlutverk að dæma í þeim málum, sem Alþingi ákveður að höfða gegn ráðherrum út af embættisrekstri þeirra, sbr. 1. gr. l. 3/1963. Dómstóllinn hefur aldrei komið saman allan þann tíma, sem liðinn er frá því hann var settur á laggirnar fyrir 72 árum með l. 11/1905. Sú spurning vaknar því, hvort rétt sé að fella úr stjórnarskrámi landsdómsákvæðin og fela æðsta dómstóli þjóðarinnar, Hæstarétti, þar að fjalla um embættisafbrot ráðherra.

Hin sérstöku ákvæði um það, að Alþingi geti komið fram ábyrgð á hendur ráðherra fyrir brot í starfi, var þegar að finna í stjórnarskrámi 1874, 3. gr. Skyldi þeirri ábyrgð háttað svo sem nánar yrði skipað fyrir með lögum, eins og það var þar orðað. En þau lög voru aldrei sett, meðan ákvæðið var í gildi, og var það því Hæstiréttur Danmerkur, sem dæma skyldi í þeim málum. Jafnframt var Alþingi heimilað að kæra til konungs út af því, hvernig landshöfðingi beitti valdi sínu, og skyldi konungur þá ákvarða hverju sinni, hvernig ábyrgð á hendur honum skyldi fram komið. Með 2. gr. stjórnskipunarlaganna nr. 3, 1903 var Alþingi veitt vald til að ákæra ráðherra. Það er síðan 1904, þegar fyrsti íslenski ráðherrann hafði verið skipaður og heimastjórn fengin, að sett voru fyrstu lög um ábyrgð ráðherra l. 2/1904. Ári síðar var landsdómur settur á laggirnar, sem dæma skyldi í málum, sem Alþingi

höfðaði út af embættisrekstri ráðherra. Árið 1963 voru sett ný lög sama efnis á Alþingi, bæði um ráðherraábyrgð og landsdóm, l. 3/1963 og l. 4/1963.

Svo sem fyrir segir hefur landsdómur aldrei komið saman og var lengi vel ekki skipaður samkvæmt ákvæðum laganna frá 1905. Má því spyrja, hvort ekki væri réttara að leggja dómstól þennan niður og fá verkefni hans Hæstarétti, sem fullfær er um að annast það. Slík breyting myndi vitanlega ekki hafa nein áhrif á efni ráðherraábyrgðarlaganna. Alþingi myndi eftir sem áður hafa í sínum höndum ákærvaldið vegna embættisafbrotu ráðherra.

Þegar rætt er um aukið hlutverk Hæstaréttar, má jafnframt benda á, að æskilegt væri, að í stjórnarskrá væri að finna ítarlegri ákvæði um skipan dómssvaldsins en nú er. Dómsmálaákvæðin eru þar aðeins fjögur, í 2. og 59.—61. gr., og takmarkast við fyrirmæli um, að dómendur fari með dómssvaldið, að skipan dómssvaldsins verði ekki ákvæðin nema með lögum, úrskurðarvald dómenda um embættistakmörk yfirvalda og réttarstöðu þeirra. Að Hæstarétti er ekki vikið í þessum greinum, enda ekki stofnaður fyrir en löngu eftir setningu fyrstu stjórnlaganna. Að dómnum er raunar vikið á öðrum grundvelli í 8. gr. Dómstólum eru falin tiltekin verkefni við gæslu mannréttinda í 65., 66. og 73. gr.

Full ástæða sýnist til þess, að ákvæði séu lögfest í stjórnarskrá um tilvist og verksvið ædsta dómstóls þjóðarinnar og með því búið tryggilegar um ædsta dómssvaldið en verið hefur hingað til. Kemur þá og til álita að lögfesta þar einnig ákvæði um, að dómstólar skuli skera úr því, hvort lög brjóti í bága við stjórnarskrána og hvort meðferð Alþingis á lagafrumvörpum sé í samræmi við ákvæði stjórnarskrárinnar.

Þá væri einnig ástæða til þess að fjalla um ákærvaldið í stjórnarskrá og embætti ríkissaksóknara, þar sem þar er um að ræða hornstein hins opinbera réttarfars. Yrði tryggilegar búið um grundvöll þess mikilvæga embættis, ef það væri stjórnarskrárbundið, en ekki aðeins lögfest, svo sem nú er.

Það er hlutverk dómstólanna að skera úr réttarágreiningu og kveða á um það, hvað sé rétt og lögum samkvæmt. Eitt mikilvægt úrskurðar-efni er þó undan lögsögu þeirra tekið með núgildandi stjórnarskrár-ákvæði. Er það 46. grein stjórnarskrárinnar, þar sem svo er fyrir mælt, að Alþingi skuli sjálft skera úr því, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir, svo og úr því, hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. Hér er Alþingi falið verk, sem fellur eðli máls samkvæmt undir dómssvaldið en ekki löggjafarvaldið, og þá jafnframt boðið að gerast dómari í eigin

máli. Brýtur það í bága við grundvallarreglur íslensks réttarfars, enda spurning, hve vel alþingismenn eru í stakk búnir til slíkra dómarastarfa, þótt jafnan þrýði þingliðið allmargir menn með lagamenntun. Væri eðlilegra að fela Hæstarétti að skera úr ágreiningu um kjörgengi þingmanna og lögmæti kosningar þeirra, og myndi slík breyting tvímæla- laust vera aukin trygging fyrir réttðæmi í þessum efnunum.

Ef stofnað verður til embættis umboðsmanns Alþingis, kemur einnig til greina að lögfesta það í stjórnarskránni.

## 8. Mannréttindaákvæði.

Verður þá vikið að mannréttindakafla stjórnarskrárinnar.

Þeim fyrirmælum, sem þar er að finna, hefur vart í neinu verið breytt frá fyrstu stjórnarskrá 1874, svo sem kunnugt er. Þegar haft er í huga, að meir en öld er síðan liðin, verður að telja, að þau ákvæði hafi verið furðu ítarleg og þá þegar tryggt borgurum landsins þau grundvallarréttindi, sem enn í dag eru mikilvægust talin. Þau eru trúfrelsi (63.—64. gr.), þá persónufrelsi (65. gr.), friðhelgi heimilisins (66. gr.), friðhelgi eignaréttar (67. gr.), atvinnufrelsi (69. gr.), fundað og félagafrelsi (73. og 74. gr.), prentfrelsi (72. gr.) og þess loks getið að greiða skuli af almannafé styrk til þeirra, sem ekki geta séð fyrir sér og sínum og menntun þeirra barna, sem foreldrar hafa ekki efni á að fræða, eða munaðarlausra barna og öreiga (70. og 71. gr.).

Þær breytingar, sem til greina kemur að gera á þessum kafla stjórnarskrárinnar, eru tvíþættar. Annarsvegar breytingar á núgildandi mannréttindaákvæðum sökum breyttra þjóðfélagshátta og hinsvegar lögfesting fleiri ákvæða um mannréttindi en menn töldu nægja árið 1874.

Verður hér fyrst vikið að fyrra atriðinu.

Í stjórnarskránni er ekki að finna neina almenna reglu um persónufrelsi. Í 65. gr. er þó ákvæði um að hvern þann, sem tekinn er fastur skuli án undandrátta leiða fyrir dómara, er síðan skuli innan sólarhrings úrskurða hvort hinn handtekni skuli settur í varðhald. Þetta ákvæði nær aðeins til þeirra manna, sem grunaðir eru um afbrot, en engin ákvæði er að finna í stjórnarskránni um t.d. sjúka menn, sem handteknir eru til að vista þá á hælum, eða um rétt útlendinga, sem til stendur að vísa úr landi.

Í 3. gr. mannréttindayfirlýsingar Sameinuðu þjóðanna segir: „Allir menn eiga rétt til lífs, frelsis og mannhelgi“. Og sama ákvæði er að finna í 5. gr. mannréttindasáttmála Evrópuráðsins. Svipað almennt



ákvæði um persónufrelsi virðist rétt að taka upp í íslenzku stjórnarskrána og yrði þá að túlka önnur landslög í samræmi við það.

Hér má og minna á ákvæði mannréttindasáttmála Evrópu um rétt til dómsmeðferðar og hver lágmarksskilyrði hún skuli uppfylla. Segir þar m.a. að hver sá, sem borinn er sökum fyrir glæpsamlegt atferli, hafi rétt til þess að verja sig sjálfur eða kjósa sér verjanda. Og í 6. gr. segir: „Hvern þann mann, sem borinn er sökum fyrir glæpsamlegt athæfi, skal telja saklausan, unz sök hans er sönnuð lögfullri sönnun.“ Almennt er eftir þessari meginreglu farið í íslenskum rétti, en þó eru til ákvæði andstæð henni, sbr. 19. gr. áfengis laga nr. 82/1969, sem fjallar m.a. um leit að áfengi í bifreiðum.

Kæmi því til greina að víkja að slíku grundvallaratriði hins opinbera réttarfars í stjórnarskránni, auk gleggri ákvæða um skipan dómstólanna, sem þegar hefur verið dregið á.

Í 66. gr. stjórnarskrárimmar er fjallað um friðhelgi heimilisins, húsleit og bréflýnd. Er þar lagðar hömlur á húsleit, leit í bifreiðum, flugvélum og útihúsum. Tímabært sýnist orðið að setja ítarlegri ákvæði en hér er að finna í stjórnarskrá um persónuvernd og vernd einkalífs. Er það ekki sízt með tilliti til nýrrar tækni á sviði upplýsingaöflunar um einkahagi borgaranna, svo sem hinn margvíslegu not tölvu og raf-eindatækni á æ fleiri sviðum þjóðlífsins.

Skal þá næst vikið að eignarréttarákvæðinu, 67. grein stjórnarskrárimmar: „Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína, nema almenningsþörf krefji; þarf til þess lagafyrirmæli, og komi fullt verð fyrir“.

Hér setur stjórnarskráin þrjú skilyrði, sem uppfylla verður við eignarnám: að það sé gert á grundvelli lagafyrirmæla, en ekki með ákvörðun ráðherra eða annarra framkvæmdarvaldshafa, að það sé greinileg þörf almennings, að maður sé sviptur eigninni, og loks, að hann fái fullt verð eða bætur fyrir þá eign, sem af honum er tekin. Dómstólar hafa ekki talið sér heimilt hér á landi að dæma um það, hvort raunveruleg almenningsþörf liggur að baki eignarnámi, heldur hafa þeir látið löggjafann einráðan um þá ákvörðun. (Hrd. VIII. bls. 332). Með slíkri túlkun er þó nokkuð skert sú vernd, sem stjórnarskrárgreinin veitir eignarrétti einstaklinga, og í sjálfu sér er ekkert, sem bannar dómstólum að meta það atriði, hvort um almenningsþörf er að ræða eða ekki við eignarnám tiltekinnar eignar. Fram hjá því verður hinsvegar ekki gengið að óbreyttum ákvæðum þessarar greinar, að fullt verð skal koma fyrir þá eign, sem eigandinn er sviptur. Um það atriði eiga dómstólar óskorað mat, og hefur hér yfirleitt verið miðað við gangverð

eignarinnar á frjálsum markaði, er eignarnám fer fram, svo sem kunnugt er.

Á síðustu árum hefur þetta ákvæði um fullt verð sætt nokkurri gagnrýni og fram komið tillögur, sem hníga að breytingum á því. Hefur m.a. verið bent á, að það sé í hæsta máta óeðlilegt, að menn fái bætur fyrir eignarnumið land eða náttúrugæði, sem skipt geta hundruð milljóna eða milljörðum króna, er hafa fram að eignarnáminu verið þeim verðlítill, en skyndilega hækkað í verði vegna t.d. þéttbýlisþróunar eða ákvarðana stjórnvalda, án þess að eigandinn hafi þar nokkurs staðar komið nærri. Dæmi um það eru bújarðir í næsta nágrenni kaupstaða, sem nauðsynlegt er talið að taka eignarnámi og breyta í byggingarlóðir, eða óræktarlönd fjarri byggð, þar sem jarðhiti finnst fyrir atbeina rannsóknna hins opinbera, en ekki eiganda. Eins og ákvæði 67. greinarinnar er orðað verður tvímælalaust að greiða fullt markaðsverð fyrir slík jarðargæði með þeim fjárhagslegu byrðum, sem það hefur í för með sér fyrir sveitarfélög og aðra opinbera aðila, sem vegna almenningsþarfa þurfa að öðlast umráð eigna þessara.

Af þessum sökum hafa komið fram tillögur og hugmyndir um að breyta ákvæðinu um fullt verð eða fullar bætur og setja þar í staðinn að greiða skuli **sanngjarn** verð fyrir eignina við eignarnám. Slík breyting myndi hafa það í för með sér, að matið myndi nú byggjast á hagsmunasjónarmiðum beggja aðila: eigandans og samfélagsins, en væntanlega myndi eigandinn þá ekki lengur fá nema hluta þeirrar verðaukningar, sem til hefur orðið án hans athafna eða eignarbóta. Fyrir bújörðina myndi ekki lengur greiðast hæsta byggingarlóðaverð, svo að dæmi sé tekið, heldur hæsta verð fyrir sambærilegar bújarðir með sanngjörnu álagi.

Yrði hér að treysta á rétt-dæmi matsnefndar og dómstóla, og hlutverk þeirra yrði að sama skapi örðugra við leit að sanngjörnum málalokum en nú er, þar sem tiltölulega auðvelt er að sannreyna, hvert er gangverð eigna á frjálsum markaði í dag.

Geta má þess, að ákvæði svipað því, sem hér er lýst, er að finna í 14. gr. 3 t. stjórnarskrár Vestur-Þýzkalands.<sup>12)</sup>

EKKI er ósennilegt að breyting í þessa átt, sem hér hefur verið nefnd, yrði eitt mesta deiluefnið við endurskoðun stjórnarskrárimmar, þar sem hér er vikið að grundvelli þess einka-egnarrettar, sem íslensk þjóðfélagsskipan byggir á. Munu ýmsir telja sig bera skarðan hlut frá borði, ef heimilad yrði að svipta þá eignum sínum, án þess að greiða þeim fullt gangverð fyrir þær, sem þeir gætu fengið á frjálsum markaði. En á hinn bóginn má benda á hagsmunum almennings, sem í því

felast, að unnt sé að afla náttúrugaða til sameiginlegra nota, svo sem jarðhita eða landrýmis, á sanngjörnu verði. Hér er raunverulega um það að ræða, hvort þær verðhækkningar, sem skapast eingöngu af þéttbýlisþróun eða vegna framkvæmda ríkisins, eiga að renna í vasa eigna að fullu og öllu eða skiptast milli þeirra og hinna mörgu borgara þessa lands, sem á gæðum þessum þurfa að halda. Við þetta skal bætt, að hér kemur einnig sú leið til greina að hrófla ekki við ákvæði eignarréttargreinarinnar um fullar bætur, en koma á hinn bóginn til móts við framangreind sjónarmið með því að skattleggja mjög verulega þann ágóða, sem hefur skápazt vegna samfélagslegra aðgerða. Gæti sú leið leitt til svipaðrar niðurstöðu og sýnist mun auðfarnari en sú fyrri. Við óskoruðum eignarrétti einstaklingsins, svo sem hann er í dag tryggður með 67. gr. stjórnarskrárinnar, yrði þá ekki hróflað.

Í 72. grein stjórnarskrárinnar er fjallað um prentfrelsi, og segir þar, að hver maður eigi rétt á að láta í ljós hugsanir sínar á prenti. Ritskoðun og aðrar tálmanir fyrir prentfrelsi má aldrei í lög leiða. Þetta ákvæði dregur dóm af því, að það var samið á þeirri öld, þegar prentað mál var helzti fjölmiðillinn, en hvorki útvarp, sjónvarp né nýrri fjölmiðlar komnir til sögunnar. Tjáningarfrelsið er því enn aðeins bundið við prentað mál, samkvæmt þessu stjórnarskrárákvæði, en tímabært orðið að tryggja mönnum miklum mun viðtækara tjáningarfrelsi en þar er að finna. Væri því æskilegt að þessi grein yrði orðuð á þá lund, að hver maður eigi rétt á að láta í ljós hugsanir sínar á prenti, í máli og myndum. Ritskoðun og aðrar tálmanir á tjáningarfrelsi megi aldrei í lög leiða. Myndi þá þetta mannréttindaákvæði ekki vera lengur ein-skordað við heimild manna til að tjá sig á prenti, heldur einnig taka til hvers konar annarrar tjáningar, fyrirlestra og annarra ræðuhalda, kvikmynda og leiksýninga, málverka og höggmyndasýninga, svo að nokkuð sé talið.

Gjörbreytt aldarfar hefur úrelt þau tvö stjórnarskrárákvæði, sem fjalla um framfærslu þeirra, sem ekki geta séð fyrir sér og sínum, og um uppfærðingu barna af almannafé. Þarfnast þau bæði gagngerrar endurskoðunar, ef þau eiga að endurspeglja þau viðhorf velferðarþjóðfélagsins, sem íslenska þjóðin hefur búið við frá stríðslokum. Hvað fyrra ákvæðið snertir þyrfti að skrá þar kjarna þeirrar viðtæku félagsmálagjafar og samhjálp, sem nú er í heiðri höfð hér á landi: að allir menn skuli eiga rétt á framlagi úr opinberum sjóðum, þegar þeim er það nauðsyn vegna sjúkleika, örorku, elli eða af öðrum orsökum. Og jafnframt að allir landsmenn skuli eiga rétt á læknishjálp og sjúkráhusvist, eftir því sem nánar er ákvæðið í lögum á hverjum tíma.

Ákvæðið um það, að börnum skuli séð fyrir uppfærðingu og framfæri af almannafé, ef foreldrar hafa ekki efni á að fræða sjálf börn sín, eða séu börnin munaðarlaus eða óreigar, þarfnast einnig endurskoðunar í ljósi þeirra viðhorfa og löggjafarstefnu, sem nú ríkir í landinu í skólamálu. Sýnist hér sjálfsagt að lögfesta ákvæði þess efnis, að öllum skuli tryggður réttur til menntunar án tillits til efnahags. Og þá jafnframt að þess skuli gætt að menntunaraðstaða skuli vera sem jöfnust á öllu landinu. Yrði slíkt ákvæði einnig nýmæli í stjórnarskránni, og þarf ekki frekar að rökstyðja tillögu um slíka breytingu, þar sem rétturinn til menntunar yrði nú talinn til mannréttinda.

Í framhaldi af þessu má leiða hugann að því, hvort ástæða sé til þess að fjölga frekar mannréttindaákvæðum stjórnarskrárinnar en hér hefur verið lagt til. Í mannréttindayfirlýsingu Sameinuðu þjóðanna (1948), mannréttindasamningum S.D. (1966) og mannréttindaáttmála Evrópuráðsins (1950),<sup>13)</sup> er að finna ýmis mannréttindaákvæði, sem ekki eru í stjórnarskránni. Þar sem þessir samningar hafa ekki lagagildi hér á landi, hafa komið fram ábendingar um að taka slík ákvæði upp í stjórnarskrána. Er þar m.a. að finna ákvæði um, að hver maður eigi rétt á að njóta líkamlegrar og andlegrar heilbrigði. Þá skuli hverjum manni bera réttur til þess að taka frjálstan þátt í menningararlífi þjóðfélagsins, njóta lista og eiga þátt í framförum á sviði vísinda, svo að nokkurra atriða sé getið.

Það er mín skoðun, að hæpið sé að lögfesta ýmis slík ákvæði í mannréttindakafli íslensku stjórnarskrárinnar, þar sem þau eru meir í ætt við hátiðlegar stefnuyfirlýsingar en lögverndaðan rétt borgaranna, sem unnt er að koma fram fyrir dómstólum.

En þó er um nokkur mannréttindaákvæði að ræða, sem mér sýnist æskilegt að taka upp í stjórnarskrána. Efst á blaði er þar ákvæði um jafnrétti karla og kvenna, en lög um það efni voru samþykkt á Alþingi fyrir einu ári, l. 78/1976. Þá kemur einnig til greina að lögfesta ákvæði um, að öllum skuli tryggður réttur til vinnu, eftir því sem kostur er, og til orlofs. Fyrirmæli um vinnuvernd skuli sett í lögum.

Hér á landi er ferðafrelsi ekki tryggt með stjórnarskrár- eða lagaákvæðum. Í mannréttindayfirlýsingu S.D. er það hinsvegar talið meðal mannréttinda og ákvæðið er að finna í viðauka við mannréttindaáttmála Evrópuráðsins, sem Ísland er aðili að. Þess eru nokkur dæmi að ferðafrelsi manna hafi hér á landi verið skert. Á grundvelli laga um gjaldeyrismál 1948 var bannað að selja manni farmiða til útlanda, nema hann hefði fengið leyfi frá gjaldeyrisnefnd. Fimmtán árum síðar var með reglugerð bannað að selja mönnum farmiða, eða flytja þá til út-

landa, nema þeir hefðu greitt opinber gjöld sín að fullu eða sett tryggingu fyrir þeim. Í ljósi þessarar sögu sýnist ekki ástæðulaust að ferðafrelsi sé tryggt í stjórnarskrá.<sup>14)</sup>

Þessu skyld eru nokkur önnur nýmæli, sem hér skulu einnig nefnd, og ég hygg, að margir muni telja, að vel færi á að hafa í stjórnarskrá. Er það ákvæði um að allar auðlindir til lands og sjávar skuli vera eign Íslendinga, allt land skuli vera eign þjóðarinnar, sem nú er ekki sannanlega í eigu einstaklinga, félaga eða sveitarfélaga, og að Íslendingum einum skuli heimilt að eiga jarðir og aðrar fasteignir hér á landi og öll þau réttindi, sem þeim eru tengd, svo sem orku og veiðiréttindi. Sum þessara atriða eru raunar þegar bundin í löggjöf, svo sem það, að út-lendingum sé yfirleitt óheimilt að öðlast eignar- eða afnotarétt yfir fasteignum hér á landi.<sup>15)</sup> En hér er um þýðingarmikil mál að ræða, að mjög kemur til greina að festa slík fyrirmæli í stjórnarskránni.

Eitt mál enn vil ég minnst á í þessum flokki. Okkur Íslendingum hefur sem öðrum þjóðum orðið æ ljósari nauðsyn þess á síðustu árum að bæta sambúð lands og þjóðar og vinna af alefli gegn eyðingaröflum umhverfisins, hvort sem þau stafa frá höfuðskepnunum eða eru af mannavöldum. Því sýnist það ekki að ósekju, að í stjórnarskránni sé getið um skyldu okkar við landið. Það mætti gera með því að skrá þar ákvæði um, að sú skylda hvíli á öllum Íslendingum að vernda náttúru landsins og tryggja að ekki spillist að óþörfu líf eða land, né mengist sjór, vatn eða andrúmsloft.

Slíkt ákvæði yrði þá hornsteinn í baráttunni fyrir náttúruvernd og bættu umhverfi landsins, en ennþá skortir heildarlöggjöf hér á landi um umhverfismál og alls óvíst er hvenær hún verður sett.

Erum við þar miklir eftirbátar nágrannaþjóða okkar, sem hafa skipað þessum mikilvægu málum með heildarlöggjöf, svo sem Svíjar (1969) og Danir (1973).

### 9. Þjóðaratkvæðagreiðsla.

Ýmis atriði hafa hér verið nefnd, sem til álita mættu koma við endurskoðun stjórnarskrárinnar. En áður en horfið verður að kjördæmamálinu skal minnst hér á tvö atriði til viðbótar. Annað er nýmæli, sérstök ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu í mikilvægum málum. Hitt varðar framkvæmd breytinga á stjórnarskránni.

Í ýmsum löndum eru fyrirmæli í lögum eða stjórnarskrá þess efnis, að efnt skuli til þjóðaratkvæðagreiðslu um mikilvæg mál, sem ástæða

þykir til að bæði þing og þjóð fjalli um. Kunnast þessara ríkja er Sviss, en ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur er m.a. bæði að finna í dönsku og sænsku stjórnarskránum. Engin almenn ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslur er hinsvegar að finna í íslensku stjórnarskránni. Þó ber samkvæmt henni að leggja frumvarp, sem Alþingi hefur samþykkt, fyrir þjóðina í tveimur tilvikum. Þegar forseti hefur neitað að staðfesta lagafrumvarp, sem Alþingi hefur samþykkt, skal það borið undir dóm þjóðarinnar (26. gr.). Þegar Alþingi hefur samþykkt breytingu á kirkjuskipun ríkisins, skal þjóðin einnig spurð álits um þá breytingu (79. gr. 2. mgr.). Eru það þá úrslit í atkvæðagreiðslum þessum, sem ráða afdrifum málsins. Aldrei hefur til þess komið, að á þessi tvö ákvæði hafi reynt, svo sem kunnugt er, en í báðum þessum tilvikum er talið, að um svo mikilvæg mál sé að ræða, að rétt sé að leggja þau undir dóm þjóðarinnar. Rýmri kost á þjóðaratkvæðagreiðslu býður stjórnarskráin ekki upp á í dag, og því er það umhugsunarefni, hvort menn vilja rýmka þennan lýðræðislega rétt þjóðarinnar og taka upp almenna heimild til þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskrána, þegar tiltekinn hluti Alþingis eða kjósenda óskar þess.

Athygli skal þó á því vakin, áður en lengra er haldið, að ekkert er því til fyrirstöðu, að Alþingi ákveði þjóðaratkvæðagreiðslu í tilteknum málum. Svo var 1918 um sambandslögin og 1944 um niðurfellingu þeirra og lýðveldisstjórnarskrána. Annars konar skoðanakönnun hefur verið látin fara fram þrisvar sinnum hér á landi. Í fyrsta sinn 1908 um aðflutningsbann á áfengi, þá 1916 um þegnaskylduvinnu og loks 1933 um afnám aðflutningsbannsins á áfengi. Í enngri þessara þriggja kannana voru úrslitin bindandi fyrir Alþingi, en eftir að hafa séð hug þjóðarinnar í þessum miklu deilumálum, hagaði Alþingi ákvörðun sinni í samræmi við hann. Slíka ólögbundna skoðanakönnun getur því Alþingi jafnan látið fara fram, ef meirihluti þess er því fylgjandi.

Um það er þó ekki verið að ræða hér, heldur hitt, hvort gera á minnihluta Alþingis eða minnihluta kjósenda kleift með nýju stjórnarskrárákvæði að krefjast þess að tiltekið mál verði lagt undir þjóðaratkvæði. Hér er það með öðrum orðum spurningin um rétt minnihlutans til þess að knýja fram þjóðaratkvæðagreiðslu um málefni, þar sem úrslitin eru bindandi.

EKKI er því að neita, að slík stjórnarskrárheimild gengur mjög í lýðræðisátt, þar sem endanleg úrslit mikilvægra mála velja þá á ákvörðun þjóðarinnar sjálfar, en ekki einungis á afstöðu 60 kjörinna fulltrúa hennar. Er það líka forsendan fyrir slíku ákvæði í stjórnarskrá ýmissa ríkja. En ýmislegt má einnig til foráttu finna slíkri heimild. Þjóðin

hefur kjórið sér þingmenn til að framkvæma lagasetningu, og með rúmri heimild til þjóðaratkvæðagreiðslu eru þeir sviptir þessum starfsrétti sínum í hinum mikilvægustu málum. Þjóðaratkvæðagreiðsla er kostnaðarsamt og fyrirhafnarmikið fyrirtæki, benda aðrir á, sem æskilegast sé því að eigi sér sem sjaldnast stað.

Vilji menn taka upp ákvæði um þjóðaratkvæðagreiðslu í stjórnarskrá, er um tver leiðir að velja. Hægt er að veita t.d. þriðjungi alþingismanna heimild til þess að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu um tiltekið mál, sem Alþingi hefur þegar samþykkt en þeir eru ósammála. Með því væri minnihlutunum á þingi opnuð leið til þess að fá málið enn einu sinni skoðað og nú hjá þjóðinni. Slíkt ákvæði um að þriðjungur þingmanna geti krafizt þjóðaratkvæðagreiðslu er í dönsku stjórnarskránni og hefur þar nokkrum sinnum verið notað (42. gr.). Hin leiðin er sú að heimila tilteknum fjölda kjósenda, t.d. 40%, að krefjast þjóðaratkvæðagreiðslu með undirskrift sinni. Er það vitanlega mun fyrirhafnarmeiri leið, en þessi valkostur tryggir það jafnframt, að varla yrðu þjóðaratkvæðagreiðslur haldnar í tíma og ótíma, þar sem slík undirskriftasöfnun er ekkert áhlaupaverk.

Skal hér loks getið frekar efnis 42. gr. dönsku stjórnarskrárinnar. Meginatriði þess ákvæðis er það að þegar þingið hefur samþykkt lagafrumvarp getur þriðjungur þingmanna innan þriggja daga borið fram kröfu um þjóðaratkvæði um frumvarpið. Verða lagafrumvörp almennt ekki staðfest fyrr en þessi þriggja daga frestur er liðinn, eða eftir að þjóðaratkvæðagreiðslan hefur farið fram, sé hennar óskað.

Ef þjóðaratkvæðagreiðslu hefur verið krafizt um lagafrumvarp, getur þingið ákveðið, innan fimm daga frá samþykkt frumvarpsins, að það skuli fellt niður. Ella fer fram þjóðaratkvæðagreiðsla um það á 12. til 18. degi eftir að hún hefur verið auglýst af forsetisráðherra.

Til þess að frumvarpið teljist fellt í þjóðaratkvæðagreiðslunni þarf einfaldur meirihluti kjósenda, sem í henni taka þátt, að greiða atkvæði gegn frumvarpinu. Jafnframt að 30% allra atkvæðisbærra manna hafi greitt atkvæði gegn því.

Öllum lagafrumvörpum, sem þingið hefur samþykkt, er unnt að skjóta til þjóðaratkvæðagreiðslu, með nokkrum mikilvægum undantekningum þó, þ.e. undanþegin eru fjárlög og fjáráukalög, lög um laun og eftirlaun, ríkisborgararétt, eignarnám, skattamál, lög um framkvæmd samninga við erlend ríki og lög um konung og kjör hans.

Úrslit þjóðaratkvæðagreiðslunnar eru bindandi fyrir þingið og er lagafrumvarp úr sögunni, sé það fellt við atkvæðagreiðsluna.

## 10. Stjórnarskrárbreytingar.

Hitt atriðið varðar fyrirkomulagið á breytingum á stjórnarskránni. Nú segir í 79. gr., að Alþingi skuli rofið og efnt til nýrra kosninga, þegar það hefur samþykkt breytingartillögu við stjórnarskrána. Þarf síðan hið nýkjörna þing að samþykkja tillöguna óbreytta, og öðlast hún þá fyrst gildi. Tvennt má að þessari skipan mála finna. Í fyrsta lagi er það mjög fyrirhafnarmikið að koma fram breytingum á þennan hátt, þar sem hann hefur þingrof og nýjar kosningar í för með sér. Er erfitt að koma auga á nægileg rök fyrir því, að breyting á stjórnarskránni skuli óhjálvæmlega leiða til þess, að allir þingmenn missi umboð sitt og kjósa verði nýtt þing. Engin trygging er heldur fyrir því, að í kosningunum verði stjórnarskrárbreytingin það mál, sem mikilvægast er og helzt verði kosið um, heldur er hitt líklegra, að þar beri hæst hinar venjulegu þrætubækur stjórnmalanna. Í öðru lagi eru mörg rök til þess, að stjórnarskrárbreyting verði framkvæmd með öðrum hætti en venjuleg lagabreyting, þar sem hér er verið að fást við grundvallarlög þjóðarinnar og þar dugi ekki samþykki Alþingis eitt saman, heldur verði þjóðin að gjalda jáyrði við breytingunni í þjóðaratkvæðagreiðslu. Nú er þjóðin ekki spurð um álit hennar á málinu, nema á þann óbeina hátt við kjör nýrra þingmanna, sem fyrr var lýst.

Af þessum sökum kemur til greina að taka upp fyriræmi í stjórnarskrána á þá lund, að vilji menn breyta henni, skuli fyrst samþykkja breytinguna á Alþingi og síðan fara fram um hana þjóðaratkvæðagreiðsla. Verði breytingin samþykkt af háðum þessum aðilum, skuli hún koma til framkvæmda, en ella ekki. Slíkur háttur, sem hér er stungið upp á, ætti að tryggja enn betur en ella, að þjóðin væri í raun og veru samþykk stjórnarskrárbreytingu.

## 11. Önnur nýmæli.

Hér hefur að framan verið vikið að allmörgum greinum stjórnarskrárinnar og þau ákvæði rakin, sem helzt virðist þörf á að endurskoða, þegar stjórnarskrármálið kemur næst til umræðu á Alþingi. Má ætla að það verði, þegar sú stjórnarskrárnefnd, sem Alþingi kaus vorið 1972, skilar álitinu sínu um þessi efni.

Ýmis önnur ákvæði hafa þó ekki verið gerð sérstaklega að umtals-efni, þótt einnig beri að huga að þeim við slíka endurskoðun. Skulu

nokkur þeirra nefnd hér, án þess að frekar verði um þau fjallað að sinni.

1. Ákvæði um stjórnmalaflokka og þingflokka. Í stjórnarskránni er gert ráð fyrir að þingflokkar starfi og þá einnig stjórnmalaflokkar, án þess að nánari ákvæði sé þar að finna um starfsemi þeirra. Stjórnmalaflokkar eru svo mikilvægur þáttur í íslensku lýðræðis- og þingræðisskipulagi, að ekki væri óeðlilegt, að á stjórnmal- og þingflokkanum væri minnst í stjórnarskránni, starfsemi þeirra, réttindi og skyldur, þótt nánari ákvæði um þá eigi heima í löggjöf.

2. Sveitarfélögin eru annar meginþáttur stjórnsýslukerfis landsins. Um þau er nú mjög stuttlega fjallað í stjórnarskránni, 76. gr., þar sem segir að „rétti sveitarfélaganna til að ráða sjálf málefnum sínum með umsjón stjórnarinnar skal skipað með lögum“. Full ástæða sýnist vera til þess að setja ítarlegri ákvæði í stjórnarskrá um stöðu sveitarfélaga til þess að tryggja sjálfstæði og fjárhagslegt sjálfsforræði þeirra í málum, sem þau annast að öllu eða mestu leyti.

3. Fjárlög. Athuga má, hvort lögfesta eigi í stjórnarskrá ákvæði um, að fjárlög skuli afgreidd frá Alþingi áður en fjárhagsárið hefst, en á því var áður fyrir mikill misbrestur, svo sem kunnugt er. Jafnframt verði athugaðar leiðir til þess að takmarka útgjaldahækkunar, en á það atriði hefur verið lauslega dregið hér að framan.

4. Breytt verði 35. gr. og samkomudagur Alþingis ákveðinn í október ár hvert, en ekki 15. febrúar, í samræmi við venju undanfarinna áratuga.

## 12. Kjördæmi og kosningatilhögun.

Þá skal vikið að síðara efni þessarar greinar: breytingum á kjördæmaskipan landsins og kosningatilhögun.

Nærfellt tveir áratugir eru liðnir, síðan núverandi kjördæmaskipan var fest í lög. Var það gert með stjórnarskrárbreytingunni nr. 51, 1959 og nýrri kosningalöggjöf, nr. 52, 1959. Fram að þeim tíma höfðu verið í landinu 21 einmenningskjördæmi, 6 tvímenningskjördæmi og eitt átta manna kjördæmi í Reykjavík. Í breytingunni 1959 fólst það, svo sem kunnugt er, að niður voru lögð ein- og tvímenningskjördæmin, en öllu landinu skipt í 8 stór kjördæmi, þar sem fimm eða sex þingmenn eru nú kjörnir hlutfallskosningu af listum, en þó 12 í Reykjavík. Tölu uppþotarpingsætanna var haldið óbreyttri eða ellefu.

Þegar lítið er til reynslunnar af þeirri kjördæmaskipan, sem við höfum búið við síðustu 18 árin, hygg ég að segja megi, að hún hafi

að mörgu leyti gefið vel og þær vonir því að miklu leyti rætt, sem við hana voru bundnar. Helsti kostur hennar hefur reynzt sá, að hún hefur tryggt, að skipan Alþingis hefur verið í furðu góðu samræmi við fylgi flokkanna með þjóðinni, en slíkur jöfnuður milli stjórnmalaflokkanna á löggjafarþinginu er grundvallarforsenda þingræðislegra stjórnarháttanna.

Hinu er þó ekki að neita, að á síðari árum hefur komið fram vaxandi gagnrýni á núverandi skipan þessara mála, sem hefur m.a. leitt til þess, að tillögur hafa komið fram á Alþingi um leiðréttingar í þessu efni<sup>16)</sup> og ályktanir verið um það gerðar af samtökum yngri manna í þremur stjórnmalaflokkum.<sup>17)</sup>

Þessi gagnrýni hefur fyrst og fremst beint að tveimur atriðum. Í fyrsta lagi, að kosningarétturinn sé orðinn svo ójafn, eftir því hvar menn búa á landinu, að óhæfa sé. Og í öðru lagi að taka beri upp persónubundnari kosningar en nú tíðkast, það er, að kjósendinn ráði meiru um það með atkvæði sínu, hverjir þingmenn ná kjöri til Alþingis, en nú er.

Margt er rétt í þessum ábendingum. En þá vaknar sú spurning, á hvern hátt slíkar leiðréttingar verði framkvæmdar svo að skynsamlegt sé, vilji menn á annað borð gera breytingar á núverandi kosningakerfi. Þar koma tvær leiðir til greina. Í fyrsta lagi er unnt að koma til móts við framangreind sjónarmið að verulegu leyti með því að breyta einungis kosningalögunum, en hrófla ekki við sjálfri stjórnarskránni. Hjótt hefur verið um þessa leið í umræðum manna á meðal, og því er ástæða til þess að vekja á henni athygli hér.

Það er vitanlega miklum mun hægara að koma fram einfaldri laga-breytingu en stjórnarskrárbreytingu, sem óhjákvæmilega hefur í för með sér þingrof og nýjar kosningar. Er þessvegna rétt að kanna ítarlega, hvort menn geta sætt sig við þær stjórnlagabreytingar, sem framkvæma má með lagabreytingu, áður en frekari ákvarðanir verða teknar, sem hafa í för með sér stjórnarskrárbreytingu. Því er hins vegar ekki að neita, að þessi leið til breytinga, endurskoðun kosningalaganna einvörðungu, er all þröng og veitir ekki jafnmikið svigrúm til gagnerrar endurskoðunar og breytingar á sjálfri stjórnarskránni. Það er því þessi seinni leið, sem menn hafa aðallega fest hugann við, þegar fram hafa komið tillögur um breytta kjördæmaskipan og kosningafyrirkomulag. Er þó ómaksins vert að gefa því gaum hér, hvaða breytingar er unnt að gera á kosningakerfi því, sem við búum við, með kosningalagabreytingu einni saman. Verður því fyrst um það rætt hér, en síðan vikið að úrræðum, sem krefjast stjórnarskrárbreytinga.<sup>18)</sup>

### 13. Misvægi atkvæðisréttar.

Skal þá fyrst skoðað á hvern hátt misvægi atkvæðisréttarins eftir búsetu verður leiðrétt með breytingu á kosningalögum. Þetta misvægi er verulegt, svo sem kunnugt er. Hafa þingmenn Reykjavíkur og Reykjaneskjördæmis nýlega vakið athygli á þessu máli með þingsályktunartillögu, þar sem lagt er til að úr því verði bætt, svo sem fyrr var getið.

Tafla 1.

#### Kjósendafjöldi að baki hverjum kjördæmakosnum þingmanni í alþingiskosningunum 1974.

Reykjanes .....	4.602	Norðurland vestra ..	1.205
Reykjavík .....	4.421	Norðurland eystra ..	2.235
Vesturland .....	1.567	Austurland .....	1.360
Vestfirðir .....	1.119	Suðurland .....	1.775

Tafla 2.

#### Kjósendafjöldi að baki hverjum þingmanni eftir að úthlutun uppþót- arþingsæta hafi farið fram eftir alþingiskosningar 1974.

Reykjanes .....	2.876	Norðurland vestra ..	1.205
Reykjavík .....	3.316	Norðurland eystra ..	2.235
Vesturland .....	1.306	Austurland .....	1.133
Vestfirðir .....	799	Suðurland .....	1.775

Má og með sanni segja, að jafn kosningaréttur sé veigamikill þáttur í lýðræðislegum sjórnarháttum. Grundvöllur hans er, að þegnarnir hafi jöfn áhrif á skipan Alþingis með atkvæði sínu, án tillits til þess, hvar þeir búa á landinu. Því fer þó fjarri, að svo sé í dag. Er þar um að kenna tvönnu, — þeim kosningalögum sem við nú búum við, og, í öðru lagi, búsetuþróuninni í landinu síðustu áratugina. Ef við lítum nánar á þetta eru samkvæmt kjörskrá ársins 1976 5.433 kjósendur á bak við hvern kjördæmakjörinn þingmann í Reykjaneskjördæmi og 4.727 kjósendur að baki hverjum slíkum þingmanni í Reykjavík. Sambærileg tala fyrir Vestfjarðakjördæmi er hins vegar 1208 og 1271 fyrir Norð-

urland vestra. Af þessu sést glögg, að kjósendur á Vestfjörðum og Norðurlandi vestra hafa með atkvæði sínu um fjórum sinnum meiri áhrif á skipan Alþingis en íbúar Reykjavíkur og nærsveita. Taka má fram í þessu sambandi, að Norðurlandskjördæmi eystra er það kjördæmi, sem flesta kjósendur hefur að baki hverjum þingmanni fyrir utan Reykjanes og Reykjavík eða 2.446 (sjá töflu 3). Það er því eðlilegt, að sú gagnrýni hafi komið fram á núgildandi kosningafyrirkomulagi, að það hafi ekki í heiðri það sjónarmið, að gildi atkvæða verði sem jafnast hvar sem menn búa á landinu. Jafnframt að óskað sé leiðréttingar á því ástandi, sem í þessum efnunum hefur skapað síðustu 10—20 árin, þar sem nú búa 60% allra landsmanna á suðvesturhorni landsins án þess að þingmönnum svæðisins hafi nokkuð fjölgað síðan 1959. Þessi 60% kjósenda kjósa því með öðrum orðum aðeins 17 þingmenn til Alþingis, en þau 40% kjósenda, sem annars staðar búa, kjósa 32 þingmenn. Af þessum tölum má sjá, hve mjög vægi atkvæðisréttarins hefur raskast á síðustu árum vegna búsetuþróunarinnar. Fram skal tekið, að úthlutun uppþótarsæta til jöfnunar milli þingflokka breytir þessari heildarmynd nokkuð, en við kosningarnar 1974 komu 7 uppþótarsæti í hlut Reykjanes og Reykjavíkur.

Tafla 3.

#### Kjósendafjöldi að baki hverjum kjördæmakjörnum þingmanni miðað við kjörskrá 1. desember 1976.

Reykjanes .....	5.443	Norðurland vestra ..	1.271
Reykjavík .....	4.727	Norðurland eystra ..	2.446
Vesturland .....	1.692	Austurland .....	1.479
Vestfirðir .....	1.208	Suðurland .....	1.922

Nú er það svo, að flestir landsmenn munu ugglaut telja, hvort sem þeir búa í þéttbýli eða dreifbýli, að ekki sé óeðlilegt, að gildi atkvæðisréttar dreifbýliskjósandans sé nokkru meira en þeirra, er búa í Reykjavík eða nágrenni, í seilingarfjarlægð frá kjötkötlum ríkisvaldsins. Spurningin er hins vegar sú, hvaða misvægi má teljast sanngjarnt og eðlilegt, með þessi sjónarmið í huga. Þessari spurningu sam samþök ungra manna í Framsóknarf., Alþýðuflokknum og Sjálfstæðisflokknum svarað í áðurnefndri álitsgerð á þá lund, að það misvægi, sem mest megi vera á atkvæðisrétti í landinu sé 1 : 1.3. Er þá átt við misvægi

atkvæðisréttar almennt án þess að miðað sé sérstaklega við dreifbýli andspænis þéttbýli.

Hér er gengið mjög langt, eins og sjá má, í átt til jöfnunar atkvæðisréttarinnar án tillits til búsetu. Sýnist í sjálfu sér ekki ósanngjarnt að heimila nokkuð meira misvægi hér á milli dreifbýlis og þéttbýlis, eða hlutfallstöluna 1 : 2, með skírskotun til þess aðstöðumunar íbúa þéttbýlis og dreifbýlis, sem áður var nefndur. Væri það og mikil leiðrétting á því ástandi, sem nú ríkir, þar sem munurinn er fjórfaldur í dag milli helmings kjördæma landsins.

Er þá komið að því að svara þeirri spurningu, hvernig þetta misvægi verði leiðrét með breytingu á kosningalögum einum saman.

Það er unnt að framkvæma að verulegu leyti með breytingum á núgildandi ákvæðum um úthlutun hinna 11 uppþótarsætanna, sbr. 122. gr. kosningalaga. Í dag er þessum sætum úthlutað ýmist til þeirra frambjóðenda, sem hæsta atkvæðatölu hafa í kjördæmi sínu, eða þeirra sem hæst hafa hlutfall af atkvæðum í kjördæminu. Þessi síðari regla, hlutfallsreglan, hefur valdið því, að uppþótarsæti geta jafnt fallið til hinna fámennustu kjördæma sem hinna fjölmennustu. Með því að afnema þessa hlutfallsreglu yrði tryggt, að uppþótarsætin kæmu þar eftir aðeins í hlut fjölmennari kjördæmanna, og felst þegar í því nokkur leiðrétting. Áhrifameira hér til frekari leiðréttingar yrði þó, ef einnig væri afnumin sú regla, sem mælir svo fyrir, að aðeins komi einn maður frá hverjum flokki í hverju kjördæmi til greina við úthlutun uppþótarsæta. Afleiðing þessara tveggja breytinga á kosningalögum um yrði þá sú, að uppþótarsætum yrði úthlutað í fullu samræmi við atkvæðafjölda í hinum einstöku kjördæmum; flest uppþótarsætin myndu því falla til þeirra kjördæma, þar sem kjósendur eru flestir.

#### Tafla 4.

**Kjósendafjöldi að baki hverjum þingmanni eftir úthlutun uppþótarsæta, þar sem hlutfallsreglan er afnumin og jafnframt ákvæðið að aðeins megi vera einn uppþótarmaður fyrir hvern flokk í kjördæmi. Miðað við tölur frá alþingiskosningunum 1974.**

Reykjanes .....	2.876	Norðurland vestra ..	1.205
Reykjavík .....	2.653	Norðurland eystra ..	2.235
Vesturland .....	1.567	Austurland .....	1.360
Vestfirðir .....	1.119	Suðurland .....	1.775

Ég hefi gert könnun á því, hvaða áhrif þessar tvær breytingar á kosningalögum myndi hafa haft á úthlutun uppþótarsæta og vægi atkvæða miðað við úrslit alþingiskosninganna 1974. Niðurstaðan hefði orðið sú að öll uppþótarsætin ellefu hefðu fallið til mannflestu kjördæmanna, Reykjanes og Reykjavíkur, og er það í fullu samræmi við kjósendatölu þar. Að visu hefði nokkurt misvægi enn verið milli þessara kjördæma og kjördæma annars staðar á landinu eftir sem áður, eða um það bil helmings munur á vægi atkvæða, 1 : 2, en hér er þó fengin mikilsverð leiðrétting miðað við hin raunverulegu úrslit 1974, þar sem munurinn varð allt að fjórfaldur. Til fróðleiks skal hér getið atkvæðafjölda að baki hvers þingmanns í kjördæmum landsins, ef þessi leiðrétting hefði verið gerð fyrir kosningarnar 1974. Reykjanes hefði verið með flesta kjósendur að baki hvers þingmanns eða 2.876, Reykjavík 2.653, Norðurland eystra 2.235, Suðurland 1.775, Vesturland 1.567, Austurland 1.360, Norðurland vestra 1.205 og loks Vestfirðir 1.119. Eins og sjá má af þessum tölum hefur hér að visu ekki náðst fullt jafnræði milli kjósenda, en atkvæðin í mannfæstu kjördæmunum vega þó ekki meir en rúmlega tvöfalt miðað við mannflestu kjördæmin (sjá töflu 4).

Niðurstaðan verður því sú, að með þessum hætti, breytingu á kosningalögum einum saman, megi nálgast mjög það mark að jafna kosningaréttinn — og afnema það mikla misvægi, sem nú ríkir í þessum efnunum. Er í sjálfu sér ekkert því til fyrirstöðu, að slík breyting verði gerð á næsta Alþingi, þannig að hún geti verið komin til framkvæmda í alþingiskosningunum, sem fram eiga að fara síðasta sunnudag í júní 1978.

Varla þarf fram að taka, að þessi leið, sem hér hefur verið lýst, hefur vitanlega engin áhrif á skiptingu uppþótarsæta milli flokkanna, heldur aðeins milli kjördæma. Þeir fá þá tölu uppþótarsæta í sinn hlut, sem fylgi þeirra segir til um.

En atkvæðamisvægið er einnig hægt að leiðrétta á annan hátt. Það er með breytingu á sjálfri stjórnskránni, en eins og fyrir hefur verið lýst er það mun fyrirhafnarmeiri leið.

Hér er í fyrsta lagi hugsanlegt að framkvæma leiðréttingu án þess að fjölga heildartölu þingmanna úr 60. Það má gera með því að fækka tölu uppþótarsæta og fjölga að sama skapi kjördæmakjörnum mönnum í mannflestu kjördæmunum, t.d. um 5, en þá yrðu uppþótarsætin aðeins 6 talsins. Er þessari leið því takmörk sett, þar sem torveldara verður að ná jafnrétti milli flokka á þinginu eftir því sem uppþótarsætunum fækkar.

Tafla 5.

Íbúar að baki hverjum þingmanni 1960 og 1974.

	1960	1974
Reykjavík (12) .....	6.034	7.064
Reykjanes (5) .....	5.205	8.789
Vesturland (5) .....	2.395	2.772
Vestfirðir (5) .....	2.101	1.988
Norðurland vestra (5) .....	2.048	2.018
Norðurland eystra (6) .....	3.295	3.928
Austurland (5) .....	2.073	2.384
Suðurland (6) .....	2.670	3.088

Tafla 6.

Fjöldi íbúa eftir kjördæmum 1960 og 1974.

	1960	1974	Aukning
Reykjavík .....	72.407	84.772	12.365
Reykjanes .....	26.010	43.944	17.934
Vesturland .....	11.973	13.862	1.889
Vestfirðir .....	10.507	9.940	÷ 567
Norðurland vestra .....	10.241	10.090	÷ 151
Norðurland eystra .....	19.769	23.572	3.803
Austurland .....	10.367	11.919	1.552
Suðurland .....	16.018	18.529	2.511

Því mælir margt með því að velja hér annan kost. Hann er sá að fjölga heildartölu þingmanna frá því sem nú er, t.d. um 4 eða 6, og myndi þá sú fjölgun ganga til mannflestu kjördæmanna til jöfnunar við önnur kjördæmi. Þessi leið er raunar í fullu samræmi við fjölgun íbúa landsins frá 1959, er þingmönnum var síðast fjölgað. Þá bjuggu í landinu um 177 þús. manns, en nú rúmlega 220 þús. manns, og er það um fjórðungs aukning á þessu tímabili. Með það í huga má rökstyðja, að þingmönnum sé fjölgað, þótt ekki væri nema um 10% frá því sem nú er. Mótbárur munu þó heyrast gegn slíkri fjölgun frá þeim, sem telja þingmenn meir en nógu marga í dag, aukinn kostnað vera henni samfara og þinghús þegar of lítið, svo að nokkuð sé nefnt.

Hér skal enginn dómur á það lagður, hvert af þessum úrræðum er skynsamlegast að velja til þess að jafna atkvæðisréttinn í landinu.

Raktir hafa verið ýmsir kostir og gallar, sem þau einkenna, og geta menn síðan sjálfir gert upp hug sinn í þessu efni. En það skal þó undirstrikað, að úrbætur eru hér auðveldari en margir hafa gert sér ljóst, þar sem ekki þarf óhjákvæmilega stjórnarskrárbreytingu til, heldur aðeins lagabreytingu. Hún leysir að vísu ekki allan vandann, en í henni felst þó veruleg úrbót frá því sem nú er.

Eina breytingu á þessu sviði sýnist mér sjálfsagt að gera næst, þegar hróflað verður við stjórnarskránni. Það er að geta þess ekki lengur í stjórnarskrá, hve kjósa skuli marga þingmenn í hverju kjördæmi landsins. Heildartala þingmanna nægir þar. Skipting þeirra milli kjördæma ætti hinsvegar að vera ákveðin í löggjöf. Þá væri hægt vandi að jafna metin, t.d. á 10 ára fræsti, eftir því sem búseta breytist í landinu, fjölga eða fækka eftir atvikum. Þetta er sá háttur, sem víðast hvar tíðkast, og kemur hann í veg fyrir, að réttlátar breytingar dragist úr hömlu, þar sem ekki er lengur þörf stjórnarskrárbreytingar til jöfnunar milli kjördæma. Yrði þá fjöldi þingmanna í hverju kjördæmi ákveðinn á grundvelli mannfjöldaupplýsinga Hagstofunnar.

#### 14. Persónukjör.

Kem ég þá að síðasta þætti þessarar greinar, en hann fjallar um, hvernig á verði komið persónubundnara kjöri þingmanna en nú tíðkast. Það má einnig orða á þennan hátt: Hvernig er unnt að haga svo málum, að kjósandinn hafi miklu meiri áhrif á það með atkvæði sínu hverjir taka sæti á þingi en nú er?

Margir telja, að stærsti ljóðurinn á núgildandi kosningakerfi sé sá, að kjósandinn hafi í raun hvorki völinu né kvölinu. Kjördæmaráðin raða á listana og þar eru því efstu sætin örugg, nema hið eina baráttusæti, alls átta sæti af þeim 49, sem til er kosið. Sé þetta óheilla þróun til flokksræðis frá lýðræði. Æskilegt sé því að gera breytingu á núverandi kosningakerfi, sem geri kjósandanum kleift á kjördegi að velja þá menn af listunum, sem hann vill að skipi efstu sætin, í stað þess að nú verður hann í reynd að una við uppstillinguna óbreytta. Er það vegna þess, að núgildandi kosningalög, 110. gr., taka aðeins að þriðjungi atkvæðis tillit til útstríkana eða breytinga á nafnaröð listanna.

Er þá næst að líta á, hvaða leiðir koma helzt til greina í því efni að gera kosninguna persónubundnari og efla með því vald hins einstaka kjósenda.



Fyrst vil ég víkja að leið að því marki, sem unnt er að fara með breytingu á kosningalögnum einum saman. Aðrar leiðir, sem nefndar verða, fela hins vegar í sér stjórnarskrárbreytingu.

Breytingin á kosningalögnum er sú, að ákveðið verði, að framboðslistarnir skuli vera óraðaðir sem kallað er, það er, að þar verði nöfn frambjóðenda skráð í stafrófsröð. Er það síðan hlutverk kjósendans að tölusetja nöfnin í þeirri röð, sem hann vill kjósa þá, sem á listanum eru. Með því er hið fyllsta valfrelsi kjósendans tryggt. Má segja, að lengra verði ekki komið til tryggingar persónubundinni kosningu. Hér er það því kjósendinn sjálfur, sem ræður því, hverjum hann skipar í fyrsta, annað, þriðja sætið og svo framvegis, í stað þess að í dag eru það samtök flokkanna, sem röðinni ráða. Þar sem frambjóðendur í hverju kjördæmi utan Reykjavíkur eru aðeins fimm eða sex, má ætla að það sé ekki ofverk kjósenda að tölusetja þann fjölda nafna, svo að slík breyting gerir kosninguna ekki miklu flóknari en nú er. Í Reykjavík er hins vegar úr 12 nöfnum að velja, en vitanlega gæti kjósendinn látið nægja að tölusetja aðeins svo mörg nöfn, sem honum sýnist. Aðrir frambjóðendur fengju þá allir sama hlutfall atkvæða.

Þessi lagabreyting er einföld í framkvæmd en áhrif hennar eru næsta víðtæk, svo sem ljóst má vera. Slíkt fyrirkomulag tíðkast raunar með öðrum þjóðum sumum, t.d. í Danmörku, þar sem flestir framboðslistar eru óraðaðir, en að vísu er það ekki lögskylda þar, heldur ákvörðun flokkanna, sem telja þann hátt lýðræðislegri en raðaða lista. Sennilega myndi margur kjósendinn meta slíka breytingu sem spor í lýðræðisátt, en hætt er við, að tregðu muni gæta hjá stjórnmalaflokkunum að fallast á slíka breytingu, þar sem eftir hana væri ekki unnt að tala um nein örugg sæti — nú sætu allir frambjóðendur við sama borð. Er það vitanlega skerðing á ákvörðunarvaldi flokkanna um framboð, svo sem þau nú tíðkast. Á það er þó hér að líta, að áhrif flokkanna eru enn tryggð að því leyti, að þeir einir ákveða, hverjir taka sæti á listunum, þótt það sé síðan kjósendans að ákveða röðina á listunum á kjördegi. Að því leyti sameinar þessi aðferð áhrif flokkanna og vald kjósenda þeirra við val á alþingismönnum. Kosturinn er hér einnig sá, að þessa breytingu má gera á kosningalögnum að óbreyttri stjórnarskrá, og er hún því fyrirhafnarlítill í framkvæmd.

#### 15. Þrjár leiðir.

Aðrar leiðir í átt til persónubundinna kosninga fela hins vegar flestar í sér stjórnarskrárbreytingar, en það þýðir, að þá yrði að hverfa

frá þeirri kjördæmaskipan og kosningafyrirkomulagi, sem við nú búum við. Skal nú nokkurra helztu úrræða getið, sem til greina koma í því efni.

Hið fyrsta þeirra má nefna persónukjör með valkostum. Er það fyrirkomulag í lögum á Írlandi. Framboð er einstaklingsbundið, og eru nöfn allra frambjóðenda skráð á kjörseðilinn í stafrófsröð. Hver flokkur býður ekki fram sérstakan lista, eins og hér á landi tíðkast, en flokksaðildar hinna einstöku frambjóðanda er þó getið. Merkir síðan kjósendinn við nafn þess, sem hann helzt vill kjósa, með tölustafnum 1, síðan við nafn þess, sem hann vill næst ljá atkvæði sitt með tölustafnum 2, o.s.frv. Á þennan hátt getur kjósendinn kosið frambjóðendur fleiri en eins flokks, ef honum sýnist svo. Hafi sá frambjóðandi, sem hann kaus í fyrsta sæti, fengið þann tilskilda fjölda atkvæða, sem dugar honum til að ná kjöri, færist atkvæði hans yfir á frambjóðanda þann, sem hann hefur tölusettt nr. 2 og yfir á nr. 3, ef sá hefur þegar náð kjöri. Þannig er atkvæðið hreyfanlegt, ef svo má að orði komast, og kemur þessi aðferð í veg fyrir, að atkvæði, sem greidd eru frambjóðanda, sem þegar hefur fengið nægilegt atkvæðamagn til kosningar, falli dauð niður, verði áhrifalaus, en slíkt á sér stað í kosningakerfinu sem gildir hér á landi.

Hér eru því mikil ráð lögð í hendur kjósendans. Hann velur ekki flokka, heldur menn, er því ekki bundinn við flokksröðun á listann og getur þar að auki kosið frambjóðendur úr fleiri en einum flokki. Auk þess auðveldar þetta kerfi einstaklingum mjög að bjóða sig fram, þar sem nöfn allra frambjóðenda eru skráð á sama listann í stafrófsröð og flokkarnir hafa þar því enga forgangsaðstöðu.

Þetta írska kerfi er það fyrirkomulag, sem samtök ungra manna úr þremur stjórnmalaflokkum hafa lagt til, að tekið verði upp hér á landi. Má því ætla, að það komi sterklega til greina, ef menn óska eftir breytttri kjördæmaskipan og kosningafyrirkomulagi.<sup>19)</sup> Í fljótu bragði sýnist mega gagnrýna þetta kerfi á þeim forsendum, að það geti riðl- að mjög stjórnmalaflokkum í kjördæmunum, þar sem kjósendinn getur kosið menn úr mörgum flokkum, en sumir munu raunar telja það fremur kost en galla. Þá virðast talningarreglurnar einnig vera hér nokkuð flóknar í framkvæmd, en ekki hafa þær þó reynzt Írum nein ofraun. Einnig er þetta kosningakerfi í lögum á Möltu og við kosningar til öldungadeildar Þjóðþinga Ástralíu og Suður-Afríku.

Kem ég þá næst að því kosningakerfi, sem ýmsum hefur einnig sýnt vænlegt, en það er í meginatriðum hið sama og nú gildir í Vestur-Þýskalandi. Yrði þar um að ræða, að helmingur alþingismanna, eða 30,

yrðu kjörnir í einmenningskjördæmum. Miðað við kjörskrá síðasta árs yrðu að meðaltali þá 4.800 kjósendur í hverju kjördæmi. Hinn helmingur þingmanna yrði kjörinn af landslistum flokkanna. Með því væri tryggt, að þeir flokkar, sem ekki koma mönnum að í einmenningskjördæmum, fái þingsæti í samræmi við atkvæðafylgi sitt. Til greina kæmi einnig að kjósa t.d. 40 þingmenn í einmenningskjördæmum og þá 20 af landslistum.

Þetta fyrirkomulag sameinar þannig kosti einmenningskjördæma, sem jafnan hafa átt sér formælendur hér á landi, og kosti hlutfallskosninga. Til greina kemur einnig, til þess að auka valfrelsi kjósenda, að heimila mönnum að kjósa frambjóðanda flokks A í einmenningskjördæmi en landslista flokks B og skipta þannig atkvæðinu milli flokka. Er það raunar það fyrirkomulag, sem í Vestur-Þýzkalandi tíðkast. Jafnframt gæti landslistinn verið óraðaður, og myndi það enn auka valfrelsi kjóсандans.

Þriðja fyrirkomulagið má nefna persónubundna hlutfallskosningu og er svipað því sem tíðkast m.a. í Danmörku<sup>20)</sup> og Belgíu. Þar er um að ræða listakosningu í stórum kjördæmum. Kjósandi getur annaðhvort merkt við listabókstaf flokksins eða við nafn þess frambjóðanda á listanum, sem hann vill ljá persónulegt atkvæði sitt. Við útreikning úrslita er fullt tillit tekið til hinna persónulegu atkvæða, þannig að sá frambjóðandi, sem fær flest þeirra, verður í fyrsta sæti, ef um óraðaðan lista er að ræða.

Atkvæði, sem falla á flokkinn skv. kosningalögum í Danmörku, teljast með atkvæðum frambjóðenda hans, og sé þeim ekki raðað í forgangs röð er þeim skipt eftir hlutfalli persónulegra atkvæða þeirra. Ef frambjóðandi A hefur fengið 600 atkvæði en frambjóðandi B 300 atkvæði fær A  $\frac{2}{3}$  hluta flokksatkvæðanna en B  $\frac{1}{3}$  hluta þeirra. Þannig getur kjósendinn haft veruleg áhrif á hverjir frambjóðenda ná kosningu. Sé listinn hinsvegar raðaður af hálfu flokkanna, verða áhrif kjóсандans verulega minni, sem að líkum lætur.

Þetta kosningakerfi liggur næst núverandi kosningafyrirkomulagi hér á landi og lögfesting þess myndi því hafa minnstar breytingar í för með sér. Er ekki þörf stjórnarskrárbreytingar til þess. Auðkenni þau, sem í því felast, hniga mjög í átt til persónukosninga. Virðist því hér vera um raunhæfan valkost að ræða í þessu efni.

Í Belgíu er einnig um að ræða hlutfallskosningar af listum, en þar eru jafnframt ákvæði í kosningalögum, sem gefa kjósendum kost á að velja persónulega milli frambjóðenda. Þar getur kjósendinn í fyrsta lagi merkt við listabókstaf þess flokks, sem hann vill kjósa. Telst hann

þá una við röðina á listanum. En einnig getur hann látið vera að merkja við listabókstafinn, en þess í stað merkt við nafn þess frambjóðanda, sem hann vill ljá atkvæði sitt. Með því gefur hann til kynna, að hann styður flokkinn, en einnig sérstaklega einn af frambjóðendum hans.

Við útreikning úrslita er fyrst að venju fundin hlutfallstala kosninganna í hverju kjördæmi. Efsta manni lista reiknast persónuleg atkvæði hans, að viðbættum þeim skerf flokks(lista) atkvæðanna, sem hann þarf að hljóta til þess að ná hlutfallstölum og hljóta kosningu. Öðrum manni reiknast síðan persónuleg atkvæði hans og sá skerfur af afgangi flokksatkvæðanna, sem hann þarf á að halda. Er svo fram haldið útreikningi. Niðurstaða þessa kerfis í raun í Belgíu hefur verið sú, að efsti maður á listanum er alla jafna öruggur um kosningu, þar sem hann tekur af flokksatkvæðunum óskiptum. En hafi þriðji maður mun fleiri persónuatkvæði en annar maður, færast hann oft upp fyrir hann, en það fer þó vitanlega eftir því, hver afgangur flokksatkvæða er hverju sinni, sem til annars manns fellur.

Við þetta má bæta, að bæði í Svíþjóð og Finnlandi, sem búa við hlutfallskosningar sem Ísland, eru rýmri ákvæði, áþekk danska kerfinu, til persónulegra kosninga en er nú að finna í kosningalögum Íslenzku.

Þessi kosningakerfi, sem hér hefur verið mjög stuttlega lýst, auka verulega vald og svigrúm kjóсандans til þess að hafa persónuleg áhrif á úrslit kosninga miðað við það kerfi, sem gilt hefur hér skv. l. nr. 52/1959.

## 16. Niðurstöður.

Að lokum skal lögð áherzla á eftirfarandi atriði:

Vilji menn taka upp nýja kjördæmaskipan og kosningakerfi með stjórnarskrárbreytingu, virðast bæði írska og vestur-þýzka kerfið koma til greina með þeim breytingum, sem henta þykja miðað við íslenzkar aðstæður. Af þeim er þegar fengin ítarleg reynsla þá áratugi, sem þau hafa verið á lögbókum þessara þjóða, og sú reynsla hefir sýnt, að þau tryggja bæði, að þjóðþingin séu skipuð í samræmi við fylgi flokka og frambjóðenda með þjóðinni. Það er vitanlega kjarni málsins.

Telji menn hinsvegar, að ekki sé ástæða til þess að gera grundvallarbreytingu á kjördæmaskipan og kosningatilhögun í ljósi þeirrar reynslu, sem fengizt hefur frá 1959, er ljóst, að taka má upp persónukjör innan marka núgildandi stjórnarskrárákvæða. Það er unnt að framkvæma með breytingum á kosningalögum, þar sem lögfest væri

tilhögun í svipaðri mynd og nú tíðkast í Danmörku og Belgíu og hér hefur verið lýst.

Lögfesting ákvæða um óraðaða lista kemur hér einnig til greina. Sú breyting er einföld að formi en róttæk að efni.

Hvort sem menn telja stjórnarskrárbreytingu tímabæra til lagfæringar á kjördæmaskipaninni og kosningatilhögun, eða vilja una við þá kosti, sem felast í lagabreytingu, er á það að líta, að ekki er mikill tími til stefnu, þar sem næstu reglulegu alþingiskosningar munu fara fram eigi síðar en í júnímánuði 1978. Hagkvæmast væri að framkvæma breytingar á stjórnarskránni og kosningalögum í tængslum við þær, þannig að nýmælin væru samþykkt á 99. löggjafarþinginu, þing síðan rofið á venjulegum þinglausnartíma og tillögurnar lagðar fyrir hið nýkjörna þing að kosningum loknum. Í þeim alþingiskosningum væri unnt að kjósa samkvæmt þeim breytingum, sem þingið 1977—1978 gerir á kosningalögum, og úthluta uppþótarsætum eftir nýjum reglum, sem tækju mið af jöfnum atkvæðisrétti kjósenda.

Niðurstöður síðari hluta ritgerðarinnar eru því þessar:

**Leiðrétta má misvægi atkvæðisréttarins með breytingu á 122. gr. kosningalaganna, þannig að hlutfallið 1:2 náist að mestu milli dreifbýlis og þéttbýlis, miðað við núverandi búsetumynd.**

**Koma má á persónubundnum kosningum með öðrum breytingum á kosningalögum, þannig að kjósendinn ráði með atkvæði sínu í miklu meira mæli en nú, hvaða frambjóðendur ná kjöri.**

- 1) Kjörnir voru Hannibal Valdimarsson, Gunnar Thoroddsen, Emil Jónsson, Ingólfur Jónsson, Jóhannes Elíasson, Ragnar Arnalds og Sigurður Gizurarson. Við fráföll Jóhannesar Elíassonar 1975 var Tómas Árnason skipaður í nefndina. Á fyrsta fundi nefndarinnar 12. september 1972, var Hannibal Valdimarsson kjörinn formaður og Gunnar Thoroddsen varaformaður.
- 2) Alþt. 1944 A. bls. 11—12.
- 3) Alþt. 1946 A II. bls. 1572.
- 4) Land og lýðveldi. Fyrri hluti bls. 187.
- 5) Stjórnskipun Íslands bls. 124.
- 6) Alþingistiðindi A 1957 bls. 565—6.
- 7) Bjarni Benediktsson, Land og lýðveldi. Fyrri hluti bls. 189.
- 8) Ólafur Jóhannesson, Stjórnskipun Íslands, bls. 250.
- 9) Stjórnlagfræði II. bls. 22.
- 10) Stjórnskipun Íslands, bls. 254.

- 11) Bjarni Benediktsson, Land og lýðveldi. Fyrri hluti, bls. 190.
- 12) 14. gr. stjórnarskrár Vestur-Þýzkalands hljóðar svo, í enskri þýðingu: „Art. 14. (1) The rights of ownership and of inheritance are guaranteed. Their content and limits shall be determined by the law. (2) Property imposes duties. Its use should also serve the public weal. (3) Expropriation shall be permitted only in the public weal. It may take place only by or pursuant to a law which provides for the nature and extent of the compensation. The compensation shall be determined upon just consideration of the public interest and of the interests of the persons affected. In case of dispute regarding the amount of compensation, recourse may be had to the ordinary courts“.
- 13) Auglýsing nr. 11, 1954.
- 14) Sbr. Þór Vilhjálmsson, Lögin og mannréttindin, Tímarit lögfræðinga, 1. hefti 1968, bls. 111 og áfram.
- 15) 1. gr. laga 19/1966.
- 16) Á þingi 1975 kom fram þingsályktunartillaga „um kjördæmaskipan“ og voru flutningsmenn Ellert B. Schram, Guðmundur H. Garðarsson og Ólafur G. Einarsson. (Þingskjal nr. 59). Var hún svohljóðandi: „Alþingi ályktar að fela stjórnarskrárnefnd að leggja fram tillögur um breytingar á kjördæmaskipan eða kosningalögum, sem miði að því að jafna atkvæðisrétt kjósenda frá því sem nú er.“ Tillagan kom ekki til afgreiðslu. Breytingartillaga við þingsályktunartillögu þessa var borin fram af þeim Benedikt Gröndal og Gylfa P. Gíslasyni. Var hún þess efnis, að Alþingi ályktaði að fela ríkisstjórninni að setja á fót nefnd til að semja og leggja fyrir næsta þing tillögur um breytingar á stjórnarskránni, lögum um kosningar til Alþingis og lögum um þingskóp Alþingis, er miði að því að jafna kosningarétt og gera Alþingiskosningar persónulegri en nú er, afnema deildaskiptingu Alþingis og gera aðrar breytingar á starfsháttum þingsins, er af því leiði. Á þinginu 1976 kom fram þingsályktunartillaga frá 17 þingmönnum Reykjaness og Reykjavíkur um kosningarétt. (Þingskjal nr. 94). Var hún svohljóðandi: „Alþingi ályktar að fela stjórnarskrárnefnd að leggja fram tillögur til breytinga á stjórnarskránni, sem miði að jöfnun kosningaréttar.“ Tillaga þessi hlaut ekki afgreiðslu, en meirihluti allsherjarnefndar lagði til, að hún yrði samþykkt. Minnihluti nefndarinnar lagði til, að henni yrði vísað til ríkisstjórnarinnar.
- 17) Sameiginleg álitserð um kjördæmaskipan og kosningaréttarmálefni, Stefmir, 5.—6. tbl. 1976, bls. 9—11.
- 18) Greinargott yfirlit um kjördæmaskipan og kosningatilhögun í Evrópulöndum og víðar er að finna í ritinu „How Democracies Vote. A Study of Majority and Proportional Electoral Systems“, eftir Enid Lakeman. London, 1970.
- 19) Ítarlegri greinargerð um þetta kosningakerfi á Írlandi er að finna í grein eftir Jón Steinar Gunnlaugsson hdl. „Innleiðum persónukjör“, tímaritið Stefmir, 5.—6. tbl. 1976, bls. 5—8.
- 20) Poul Andersen, Dansk Statsforfatningsret, 1954, bls. 260—261.