



## Ræða um þingið, stjórnarskrána o.fl., ódagsett.

---

Bjarni Benediktsson – Stjórnómál – Ræður – Stjórnarskráin – Alþingi – Alþingismenn

## Tekið af vef Borgarskjalasafnsins

---

[bjarnibenediktsson.is](http://bjarnibenediktsson.is)

Einkaskjalasafn nr. 360  
Stjórnómálamaðurinn  
Askja 4-5, Örk 1

©Borgarskjalasafn Reykjavíkur

Alþingi Íslendinga var stofnað 930 og urðu hinar norsku byggðir á Íslandi þar með að einu ríki. Á meðan hið forna lýðveldi stóð fór Alþingi með löggjafarvaldið og hið æðsta dómssvald. Eiginlegt allsherjarframkvæmdarvald skapaðist hinsvegar aldrei og átti það ríkan þátt í því, að Ísland komst undir Noregskonung árið 1262. Eftir það hélst aðild Alþingis að löggjöf ásamt konungi allt þangað til 1662, að einveldi konungs var játað og dómssvaldi hélt Alþingi, sem einkonar yfirréttur í íslenskum málum þangað til árið 1800, þegar Landsyfirrætturinn var stofnaður og Alþingi lagt niður. Skipun Alþingis og verkefni á þessu langa tímabili var því harla ólíkt, en þó var það ætíð aðal réttar-tákn sérstakrar tilveru íslensku þjóðarinnar og fyrst sjálfstæðis hennar og síðan sjálfstæðis-þrár. Konungur Noregs var jafnframt konungur Íslands allt þangað til Noregur slitnaði úr tengslum við Danmörku árið 1814, en þessi lönd höfðu haft sameiginlegan konung frá því 1380. Þá fylgdi Ísland Danmörku, enda hafði landinu þá lengi verið stjórnað frá Kaupmannahöfn og var það í framkvæmd skoðað sem óaðskiljanlegur hluti danska ríkisins. Þegar losna tók um einveldið stofnaði konungur með tskp. 8. marz 1843 sérlega ráðgefandi samkomu fyrir Ísland og gaf henni nafnið Alþingi. Íslendingar tóku þessari ráðstöfun og nafngjöfinni með miklum fögnuði, því að þeir töldu hvorttveggja merki um endurheimt forns frelsis.

Ráðgjafarþing þetta var smíðið eftir samsvarandi þingum, sem efnt hafði verið til í Danmörku þegar með tskp. 28. maí 1831. Á hinu endurreista Alþingi skyldu eiga sæti 20 þingmenn kosnir af kjósendum í kjördæmum og allt að því 6 konungskjörnir þingmenn.

Eftir að konungur hafði afsalað sér einveldi í Danmörku og efnt þar til þjóðfundar eða grundvallarlagabings, var Íslendingum heitið því með kgbr. 23. sept. 1848 að haldinn skyldi sérstakur þjóðfundur á Íslandi til að láta uppi álit sitt um sérstöðu þeirra. Sá fundur var haldinn í Reykjavík sumarið 1851, en lauk ekki störfum, því að konungsfulltrúi sleit fundinum þegar honum þóttu frelsiskröfur Íslendinga ganga úr hófi, gegn mótmælum fundarmanna undir forystu frelsis-  
hetju Íslendinga Jóns Sigurðssonar.

Danska stjórnin stakk í fyrstu upp á því, að kosningar til þjóðfundarins yrðu óbeinar og studdu þá tillögu m.a. með því, að þar sem fundurinn skyldi vera óskiftur, þ.e. ekki í deildum, dygði ekki að fara eftir reglunum um danska þjóðþingið eitt heldur yrði og að hafa hliðsjón af danska Landsþinginu. Var þannig þegar í upphafi frelsisbaráttu Íslendinga vitnað til þess, að þeir yrðu að sæta ófrjálslegri kjörum en ella af því, að deildaskiftingu yrði ekki við komið. Stjórnin féll þó frá þessu, þegar bent var á, að ekki hefði samsvarandi reglu verið fylgt um grundvallarlagabingið danska.

Hin sama rökfærsla var þó sett fram af stjórnarinnar hálfu fyrir takmörkun á kjörgengi til Alþingis og setu konungskjörinna manna þar í frv. hennar um kosningar til Alþingis, sem lagt var fyrir þjóðfundinn. En

skv. tillögun stjórnarinnar átti vald Alþingis að vera líttu meira en hinna æðri sveitarstjórna í Danmörku, enda skyldu Islendingar kjósa fulltrúa á ríkisþing Dana.

Jón Sigurðsson og þeir, sem með honum höfðu verið kosnir í nefnd til að fjalla um stjórnarfrv., lögðu til, að Alþingi ræði öll mál í einni málstofu og eigi þar einungis setu þjóðkjörnir þingmenn. Nefndin játar að vísu, "að það sé miklu meiri trygging fyrir réttum og góðum mállýktum, að hafa tvær málstofur heldur en eina, þar sem á sér stað sá stéttarmunur og ástandsmunur manna og þjóðarmagn og fulltrúafjöldi, að þessi skifting fulltrúavaldsins eigi við, og því megi þar vel eiga við yfirhöfuð, að hafa bundnari kjörgengi til annarra málstofunnar en hinna----".

Eftir lok þjóðfundarins frestuðust tilraunir dönsku stjórnarinnar til lausnar stjórnarbótarmálsins þangað til hún lagði fyrir Alþingi árið 1867 frv. til stjórnskipunarlaga handa Íslandi. Skv. frv. er Alþingi óskift, skipað 21 þjóðkjörnum þingmönnum og 6 tilteknum embættismönnum. Í athugasemdum sínum við frv. segir stjórnin, að í sjálfu sér muni sú skipun þingsins réttust, að skifta því í tvær málstofur, en á Íslandi vanti undirstöðuatriðin undir sjálfráða og mikilsmetna efri málstofu þess vegna verði að reisa aðrar skorður við því, að þingið í bráðræði álykti eitthvað, sem sé skaðsamlegt almenningsheillum. Slíkar skorður telur stjórnin vera í þingsetu hinna fastákveðnu embættismanna og í fyrirmælum um fasta fjárhagsáætlun. Ennfremur gerði stjórnin tillögu um, að stjórnarfrv. skuli leggja fyrir þriðju umr. eins og stjórnin orði það, eftir því sem henni þyki best henta

eftir málalokann við aðra umræðu, og við lok þriðju umr. skuli aðeins gengið til atkvæða um, hvort frv. skuli samþykkt eða felt í heild. Þingmanna frv. á að leggja fyrir til þriðju umr. eins og það var samþykkt við aðra umr., með þeim breytingartill., sem annað hvort eru bornar upp af hendi stjórnarinnar eða 10 þingmönnum.

Það var einkanlega til þess að losna við þetta ákvæði, að Alþingi 1867 samþykkti, að skifta skyldi þinginu í deildir. Samþykkt þess var sú, að á Alþingi eigi sæti 36 þingmenn, 30 þjóðkjörnir og 6 konungskjörnir embættismenn. Allir hinir konungskjörnu þingmenn skulu sitja í efri deild, og þeim til viðbótar 6 þingmenn, sem Alþingi kys úr hópi hinna þjóðkjörnu með óbundnum kosningum fyrir allt kjörtímabilið í fyrsta sinn, en það kemur saman eftir nýjar kosningar. Deildirnar eiga yfirleitt að vera jafnrétt háar, en þó á leggja aukafjárhagsáætlunina fyrst fyrir neðri deild, föst fjárhagsáætlun skyldi haldast eins og í stj.frv. var lagt til. Ef önnur deildin samþykkir frv. gengur það til hinnar, og ef þeim kemur ekki saman um breytingar, er síðari deildin gerir á frv., sameina báðar deildirnar sig í eina málstofu, og leiðir Alþingi málið þá til lykta við eina umræðu og þarf þá  $\frac{2}{3}$  meirihluta til samþykktar málsins.

Vegna annarra breytinga Alþingis á stj.skpl.-frv. 1867 hlaut það ekki staðfestingu konungs, þ.e. samþykki dönsku stjórnarinnar. Hún lagði því nýtt frv. fyrir Alþingi 1869. Það frv. þótti að ýmsu leyti ófrjálslegra

en frv. 1867 og gekk enn eigi saman milli Alþingis og stjórnarinnar. Stjórnin tók hinsvegar tillögur Alþingis 1867 um deildaskiftingu þingsins óbreyttar að öllu því, sem máli skifti, upp í frv. sitt 1869 og var það því eftirtektarverðara sem konungsfulltrúi hafði andmælt þeim á þingi 1867, og samþykkti þingið 1869 þær enn að nýju. Slíkt hið sama var enn gert á þinginu 1871, þá að málið í heild strandaði þá sem fyrr.

Fyrir þing 1873 lagði stjórnin ekkert frv. til stjórnskipunarlaga en Alþingi samþykkti þá sitt eigið frv. Samkvæmt því eiga allir þingmenn að vera þjóðkjörnir, konungkjörið er sem sé alveg afnumið, en deildaskiftingu að öðru leyti haldið óbreyttri frá fyrri frumvörpum, þó svo, að nú á að kjósa alla tólf þingmenn efri deildar úr hópi hinna 36 þjóðkjörnu þingmanna, en engan má kjósa til efri deildar yngri en 40 ára, þar sem almennur kjörgengisaldur var 30 ár.

Þófinu um setningu stjórnskipunarlaga fyrir Island lauk svo með því, að hinn 5. janúar 1874 gaf konungur út stjórnarskrá um hin sérstaklegu málefni Islands. Var þar stuðst við varatillögur Alþingis 1873 um slíka málsmeðferð og byggt á dönskum lögum frá 2. janúar 1871 um hina stjórnarlega stöðu Islands í ríkinu, þar sem slegið er föstum hinum danska skilningi, að Island væri óaðskiljanlegur hluti Danaveldis, en þann skilning vildi Alþingi aldrei viðurkenna.

Samkvæmt 14.gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 eiga sæti á Alþingi 30 þjóðkjörnir þingmenn og 6 alþingismenn, sem konungur kveður til þingsetu. Kjörtímabil

allra þingmanna er 6 ár, en umboð hinna þjóðkjörnu þingmanna má fella niður við þingrof, en hinna konungkjörnu ekki. Í 15.gr. segir, að Alþingi skiftist í tvær deildir, efri þingdeild skipuð 12 þingmönnum og neðri þingdeild, skipuð 24 þingmönnum. Eftir 16. grein eiga allir konungkjörnu þingmennirnir sæti í efri. Hina þingmennina í efri deildinni kys Alþingi í heild sinni með óbundnum kosningum úr flokki hinna þjóðkjörnu þingmanna fyrir allan kjörtímann, í fyrsta skifti, er það kemur saman eftir að nýjar kosningar hafa farið fram. Verði, meðan á kjörtímanum stendur, nokkurt sæti laust í efri/<sup>þing</sup>deildinni, sem þjóðkjörnir alþingismenn sitja í, þá ganga báðar þingdeildirnar þegar búið er að kjósa nýjan alþingismann, saman, til þess að velja mann í hið lausa sæti, meðal þjóðkjörnu þingmannanna fyrir þann kjörtíma, sem eftir er.

Þessi skipan Alþingis hélst óbreytt þangað til nokkur breyting var gerð með stjórnskipunarl. 3. okt. 1903, þá var þjóðkjörnum þingmönnum fjölgað í 34 og skyldu 8 þeirra kosnir til efri deildar og skipuðu þannig meirihluta þeirrar deildar.

Með 7.gr. stjórnskipunarl. 19. júní 1915 var þingmönnum fjölgað í 40 og jafnframt ákveðið, að þeir skyldu allir vera þjóðkjörnir. Mismunandi háttur við kjör þingmanna hélst þó, því að skv. 8. og 9.gr.stj.skpl. 1915 skulu 34 þingmenn kosnir óhlutbundnum kosningum í sérstökum kjördæmum til 6 ára, en 6 hlutbundnum kosningum umlandið allt í einu lagi til 12 ára, með nokkru hærri kosninga og kjörgengisaldri en við kjördæmakosningu.

Helmingur landkjörinna þingmanna fer frá sjötta hvert ár, enda nær þingrof ekki til þeirra. Fyrir þá eru og kosnir varamenn en ekki fyrir hina. Allir hinir 6 landskjörnu þingmenn eiga sæti í efri deild og auk þeirra 8 þingmenn kosnir þangað af sameinuðu Alþingi með sama hætti og áður.

Hinni sömu skipan Alþingis og deildaskiftingu var haldið í 26.-28.gr. stjórnarskrárinnar 18. maí 1920, sem sett var eftir fullveldisviðurkenningu Danmerkur Íslandi til handa með sambandslögum 1918. Sú breyting var þó gerð, að kjörtímabil kjördæmakosinna þingmanna var stýtt niður í 4 ár og landskjörinna í 8 ár.

Með lögum frá 18. maí 1920 var ennfremur, skv. heimild í stjórnarskránni, ákveðið að fjölga þingmönnum í Reykjavík í 4 og skyldu þeir kosnir hlutfallskosningu. Þingmenn urðu því alls 42 og urðu þingmenn í neðri deild þar með 28.

Næst var gerð breyting á skipan Alþingis með stjórnskipunar1. 24. marz 1934. Þá er landskjörið í sinni fyrri mynd fellt niður, en ákveðið, að þingmenn skuli vera 38 til 49. Fjöldi þeirra fer eftir úrslitum kjördæmakosninga, því að til viðbótar þeim, sem þar eru kosnir, utan Reykjavíkur með meirihlutakosningu, en í Reykjavík með hlutfallskosningu, koma allt að 11 þingmenn til jöfnunar milli þingflokka svo að hver þeirra hafi þingsæti í sem fyllstu samræmi við atkvæðatölu sína við almennar kosningar. Vegna þess, að nú eiga engir þingmenn eo ipso sæti í efri deild, segir, í 2.gr. stj.skpl. 1934, að þriðjungur þingmanna eigi sæti í efri deild en tveir þriðju í neðri deild. Verði tala þingmanna þannig, að ekki sé unnt að skifta til þriðjungs í deildirnar, eiga þeir þingmenn einn eða tveir, sem



umfram eru sæti í neðri deild.

Með stjórnskipunarlægum 1. sept. 1942 var þingmönnum fjölgað í 52 og kjördæmaskipun gerð enn flóknari en áður m.a. með hlutbundnum kosningum í tvímenningskjördæmum. Ákvæðin um deildaskiftingu voru látin óbreytt. Héldust þau ákvæði í stjórnarskrá lýðveldisins Íslands frá 17. júní 1944. Er þar í 32.gr. kveðið á um deilda skiftinguna en í 31.gr. um fjölda þingmanna og kjördæmaskipun. Þeirri grein var enn breytt með stjórn-skipunarlægum 14. ágúst 1959, þegar þingmanntala var ákveðin 60 og eru 49 þeirra kosnir hlutbundinni kosningu í 8 kjördæmum en 11 til jöfnunar á milli þingflokka. Þessi breyting haggði í engu ákv. 32.gr. lýðveldisstjórnarskrárinnar um deildaskiftingu og eiga því nú 40 þingmenn sæti í neðri deild og 20 í efri deild.

Eftir stjórnarskránni 1874 eiga störf þingsins fyrst og fremst að fara fram í deildunum.

Um setningu laga segir í 21.gr., að hvor deildin um sig eigi rétt á að stinga upp á lagaboðum og samþykkja þau fyrir sitt leyti, og ber að skilja ákvæði 9.gr. um að konungur geti látið leggja fyrir Alþingi frv. til laga með hliðsjón af þessu fyrirmæli. Þó skal jafnan fyrst leggja frv. til fjárlaga og fjáráukalaga fyrir neðri deildina, sbr. 25.gr. Ekkert lagafrv. má samþykkja til fullnaðar, fyrr en það hefur verið rætt þrisvar sinnum í hvorri þingdeildinni um sig, sbr. 27. Þegar lagafrv. er samþykkt í annari þingdeildinni, skal það lagt fyrir hina þingdeildina í því formi, sem það er samþykkt. Verði þar á breytingar gerðar, gengur það aftur til fyrri þingdeildarinnar. Verði hér aftur gerðar breytingar, fer

frv. að nýju til hinnar deildarinnar. Gangi þá enn eigi saman, ganga báðar deildirnar saman í eina málstofu, og leiðir Alþingi málið þá til lykta eftir eina umræðu. Þegar Alþingi þannig myndar eina málstofu þarf til þess að gerð verði fullnaðarályktun á máli, að tveir þriðjungu þingmanna úr hvorri deildinni um sig séu á fundi og eigi þátt í atkvæðagreiðslunni; ræður þá atkvæðafjölda úrslitum um hin einstöku málsatriði, en til þess að lagafrumvarp, að undanskildum frumvörpum til fjárlaga og fjáráukalaga, verði samþykkt í heild sinni, þarf aftur á móti a.m.k. að tveir þriðjunga atkvæða þeirra sem greidd eru, séu með frumvarpinu.

A þessum ákvæðum var gerð sú breyting með 9.gr. stjórnskipunarlaganna 3. október 1903, að nóg er að meira en helmingur þingmanna úr hvorri deild um sig sé á fundi í sameinuðu Alþingi sé á fundi eigi þátt í atkvæðagreiðslu um lagafrumvörp, og sú breyting í samræmi við samskonar breytingu á störfum sjálfra þingdeildanna.

Meira máli skiftir sú breyting, sem gerð var með 6. og 7. stjórnskipunarl. 24. marz 1934, að frumvarp til fjárlaga og fjáráukalaga skal einungis leggja fyrir sameinað þing og afgreiða þar við 3 umræður.

Með þessum breytingum eru ákvæðin um meðferð lagafrumvarpa enn óbreytt að efni í gildi frá því, sem ákveðið var í stjórnarskránni 1874, sbr. nú 38.gr. lýðveldisstjórnarskrár/<sup>innar</sup>frá 1944 um frumkvæðisrétt deildanna 25.gr. um frumvarpsrétt forseta lýðveldisins, 42.gr. um meðferð fjárlaga og fjáráukalaga í sameinuðu

þingi, 44.gr. um 3 umræður venjulegra lagafrumvarpa í hvorri þingdeild og 45.gb. um ágreining deildanna í milli.

Um ávörp til konungs segir í 21.gr. stjórnarskrárinnar 1874, að hvor þingdeildin fyrir sig megi senda þau. Engu að síður afgreiddi hið fyrsta þing, sem háð var eftir 1875, 3 slík ávörp í sameinuðu þingi, en danska stjórnin neitaði að bera þau upp fyrir konungi með tilvísun til 21.gr. stjórnarskrárinnar. Það var ekki fyrr en með 34.gr. stj.skr. 1920, að sameinuð Alþingi var jafnhliða deildunum heimilað að senda konungi slík ávörp, en þá voru þau komin úr móð. Engu að síður helst fyrmælið frá 1920 í 38.gr. lýðveldisstjórnarskrárinnar frá 1944, að því breyttu, að nú ræðir um ávörp til forseta lýðveldisins.

Í stjórnarskránni frá 1874 er á nokkrum stöðum gert ráð fyrir ályktunum Alþingis um ýmisleg efni án þess, að sagt sé í hvaða formi slíkar ályktanir skuli gerðar, sbr. 3.gr. um skilorðsbundinn rétt Alþingis um rétt til að koma fram ábyrgð á hendur ráðherra, 7.gr. um nauðsyn á samþykki Alþingis til frestunar á fundum þess. 9.gr. um tillögu rétt konungs um ályktanir Alþingis og enn fremur e.t.v. ákv. 26.gr. um að athugasemdir yfirskoðunarmanna landsreikninga skuli leggja fyrir Alþingi, 38.gr. að hvorug þingdeildin megi taka við neinu málefni, nema einhver þingdeildarmaður taki það að sér til flutnings og 39.gr. að þyki þingdeild ekki ástæða til að gera ályktun um eitthvert málefni og getur hún þá vísað því til landshöfðingjans eða ráðgjafans.

Það er ekki fyrr en í stjórnarskránni 1920, að berum orðum er tekið fram í 34.gr. að hver deild hafi

rétt til að bera fram og samþykkja fyrir sitt leyti frumvörp til annarra samþykkt en laga, og haldast þá að efni til öll þau lagaákvæði, sem vitnað var til í næstu málsgrein hér að framan. Þar við bætist fyrirmæli í 17.gr.um, að Alþingi þurfi stundum að samþykkja samninga við önnur ríki.

Í lýðveldisstjórnarskránni 1944 er þeim enn haldið, sbr. 14.gr. um, að Alþingi geti kært ráðherra fyrir embættisrekstur þeirra, 21.gr. um samþykkt Alþingis á samningum við önnur ríki, 23.gr. um samþykkt Alþingis á frestun Alþingis, 38.gr. um flutning og samþykkt deilda á frumvörpum til annarra samþykkt en laga, 43.gr. um athugasemdir yfirskoðunarmanna, 55.gr. um að hvorug þingdeild megi taka við neinu málefni, nema einhver þingdeildarmanna flytji það, og 56.gr. að nú þyki þingdeild ekki ástæða til að gera aðra ályktun um eitthvert málefni og geti hún þá vísað því til ráðherra.

Hér við bætast ákvæði 11.gr., þar sem segir, að forseti lýðveldisins verði ekki sóttur til refsingar nema með samþykki Alþingis. Ennfremur, að forseti verði leystur frá embætti, áður en kjörtíma hans er lokið, ef það er samþykkt með meiri hluta atkvæða við þjóðaratkvæðagreiðslu, sem til er stofnað að kröfu Alþingis, enda hafi hún hlotið fylgi  $\frac{3}{4}$  hluta þingmanna í sameinuðu þingi.

Þrátt fyrir það, þótt eðlilegast væri að skilja orðalag 34.gr. stjórnarskrárinnar 1920 og 38.gr. lýðveldisstjórnarskrárinnar 1944, svo að samþykktir Alþingis aðrar en um lagafrumvörp skyldi einungis gera í þingdeildum en ekki sameinuðu þingi, nema þar sem bein stjórnarskrárfyrirmæli eins og 11.gr. lýðveldis-

stjórnarskrárinnar eða sérstakar lögskýringarreglur leiða til annars, þá hefur a.m.k. frá árinu 1905 verið talið heimilt að gera þingsályktanir um flest efni, sem þingið hefur viljað láta til sín taka í sameinuðu Alþingi. Fram að þeim tíma voru ákvæði þingskapa um þetta harla óljós og framkvæmd þeirra mjög óviss. Tíðkaðist hvorttveggja, að hvor deild gerði ályktun út af fyrir sig og að gerðar væri ályktanir Alþingis, sem þá koma fyrir báðar deildir, án þess að öruggar reglur giltu um meðferð þeirra, eða úrslit, þegar deildunum kom ekki saman. Í einstökum undantekningar tilfellum þegar sérstaklega stóð á gerði sameinað Alþingi og ályktanir og þá án þess, að tillagan hefði nokkru sinni fyrir deildir komið.

Með 29. þingskapal. frá 3. nóv. 1905 er heimilað að bera upp þingsályktunartillögur bæði í þingdeildum og sameinuðu Alþingi. Slíka tillögu má senda á milli deilda og ef henni er breytt í síðari deild, kemur hún fyrir sameinað Alþingi og er útkljáð þar með einni umræðu. Þingsályktunartillögur, sem fara fram á útgjöld úr landssjóði skal jafnan bera upp í báðum deildum.

Í núgildandi þingskapalögum frá 19. nóv. 1936 er í 29.gr. ítrekað, að þingsályktunartillögur megi bera upp hvort heldur í þingdeild eða sameinuðu Alþingi er þó í samræmi við breytta meðferð á fjárlögum ákvæðið, að útgjaldatillögur skuli jafnan bera upp í sameinuðu Alþingi. Þá er og mælt fyrir um, að ef tillaga er borin upp í deild og ágreiningur verði milli deildanna um

breytingu skuli hún meðhöndluð tvisvar í hvorri deild áður en til sameinaðs Alþingis kemur.

Á fyrstu árum eftir 1905 var miklu tíðkanlegra, að þingsályktanir fengu meðferð í deildum. Þetta hefur smábreytt og síðustu tvo til þrjá áratugi er það orðið nær óþekkt, þar sem sameinað Alþingi gerir nú fjölda slíkra ályktana ár hvert um hin ólíkustu efni.

Um fyrirspurnir segir í 37.gr. stjórnarskrárinnar frá 1874, að heimilt sé hverjum þingmanni að bera upp í þeirri þingdeild, sem hann á sæti í, sérhvert opinbert málefni, ef hún leyfir það, og beiðast þar um skýrslu. Þetta ákvæði hefur haldist óbreytt að efni, að því viðbættu að í 50 .gr. stjórnarskrárinnar frá 1920 var tekið fram að fyrirspurn skyldi beint til ráðherra, sbr. um 54.gr. lýðveldisstjórnarskrárinnar frá 1944. Allt þangað til árið 1947 var fyrirmæli þetta skilið svo, að óheimilt væri að bera fyrirspurnir upp í sameinuðu Alþingi, en þá var þingskapalögum breytt svo hinn 28. marz, að þær skuli einmitt gerðar þar og hefur sá háttur verið á hafður síðan.

Um þingsköp sameinaðs Alþingis og beggja deilda hefur allt frá 1874 gilt, að þau skuli sett með lögum, sbr. 41.gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 og nú 58.gr. lýðveldisstjórnarskrárinnar frá 1944.

Hver þingdeild og sameinað Alþingi kys sjálft forseta sinn, sbr. 35.gr. stjórnarskrárinnar 1874 og nú 52.gr. lýðveldisstjórnarskrárinnar.

Þrátt fyrir það, að nokkur hluti þingmanna ætti

allt þangað til 1934 eo ípsio sæti í efri deild, en var þegar í 29.gr. stjórnarskrárinnar frá 1874 sagt: Alþingi sker sjálfst úr, hvort þingmenn þess séu löglega kosnir. Með stjórnskipunarlögunum frá 1915 var þessu bætt við: svo/<sup>og</sup>hvort þingmaður hafi misst kjörgengi. Þessi ákvæði eru enn í gildi sbr. 46.gr. lýðveldisstjórnarskrárinnar frá 1944 og hafa þau ætíð verið skilin svo, eð þetta heyrði undir sameinað Alþingi.

Hinsvegar segir í 32.gr. stjórnarskrárinnar frá 1874, að á meðan Alþingi stendur yfir, má ekki taka neinn alþingismann fastan fyrir skuldir, án samþykkis þeirrar deildar er hann situr í, né heldur setja hann í varðhald eða höfða mál á hendur honum, nema hann sé staðinn að glæp. Ekki verður þingmaður krafinn til reikningsskapar utan þings fyrir það, sem hann hefur talað á þinginu nema þingdeildin, sem í hlut á leyfi þessi ákvæði hafa haldist óbreytt sbr. 49.gr. lýðveldisstjórnarskrárinnar frá 1944.

Verulegur hluti starfa Alþingis eins og annarra löggjafarþinga fer fram í nefndum. Ágreiningur er um hvort heimild til slíkra nefndaskipana sé í sjálfri stjórnarskránni eða hvort ákvæði hennar eigi einungis við um sérstakar rannsóknarnefndir. Þau ákvæði hafa að því, er hér varðar, verið óbreytt að efni allt frá því 1874, en í 22.gr. stjórnarskrárinnar þá var kveðið á um, að hvor þingdeild gæti skipað nefndir ef þingmönnum til þess að rannsaka mikilvæg mál, er almenning varða. Þingdeildin getur veitt nefndum þess rétt til að heimta

skýrslur, munnlegar og bréflegar, bæði af embættis-  
mönnum og einstökum mönnum. Í stjórnarskránni frá  
1920 35.gr. var berum orðum bætt við, að nefndarmenn  
skyldu vera innandeildarþingmenn og helst ákvæðið  
svo enn sbr. 39.gr. lýðveldisstjórnarskrárinnar  
frá 1944.

Þrátt fyrir þetta ákvæði hefur það tíðkast allt  
frá fyrstu bráðabirgðaðingssköpum, sem sett voru  
1875 sbr. 1. og 3.gr. þeirra, að nefndir hafa verið  
settar í sameinuðu þingi og hefur fjöldi þeirra farið  
vaxandi eftir því, sem þar koma fleiri mál fyrir.  
Samkvæmt núgildandi þingsköpum, frá 19. nóv. 1936 með  
breytingum frá 24. des. 1951 og 13. febrúar 1943 eru  
þannig 3 fastanefndir/<sup>í sameinuðu þingi og 8 fastanefndir</sup> í hvorri þingdeild til meðferðar  
á tilteknum mála-flokkum, auk 2 annarra nefnda í  
sameinuðu þingi. Nokkuð hefur hinsvegar verið á reiki,  
hvort eiginlegar rannsóknarnefndir mætti skipa sá í  
sameinuðu þingi og verður ekki sagt, að föst venja hafi  
skapast í þeim efnum, þótt andstöðu hafi gætt gegn því.

Loks er þess að geta, að skv. 26.gr. stjórnarskrárinnar  
frá 1874 kýs hvor þingdeild yfirskoðunarmann landsreiðingna.  
Þessu var breytt svo með 15.gr. stjórnskipunarlaga frá  
1915 að yfirskoðunarmenn skyldu vera þrír og kosnir af  
sameinuðu Alþingi. Helst sá háttur enn skv. 43.gr.  
lýðveldisstjórnarskrárinnar frá 1944.

Af framansögðu er ljóst, að tillögur Alþingis  
um deildaskipan Alþingis voru í meginatriðum lögfestar  
með stjórnarskránni frá 1874 og gilda í höfuðdráttum enn,  
þrátt fyrir nokkrar verulegar breytingar, sem á hafa  
orðið. Ekki er um það að villast, að fyrirmyndin að  
þessari skipan er sótt í norsku stjórnarskrána frá



1814. Á Islandi eru þó gerð nokkur þýðingarmikil frávik frá hinnu norsku fyrirmynd, og er óvíst, að Alþingismenn hafi í upphafi gert sér grein fyrir fullum áhrifum þeirra.

Kosning efri deildar Alþingis er kosin af sameinuðu Alþingi með hliðstæðum hætti og Lögbingið norska er kosið af Stórþinginu, sbr. 72.gr. norsku stjórnarskrárinnar frá 1814. En sá er munurinn, að í hinnu íslenzku efri deild eiga allt þangað til 1915 eo ipso sæti allir hinir sex konungkjörnu þingmenn og frá 1915 til 1934 allir hinir sex landskjörnu þingmenn, sem valdir voru með allt öðrum hætti en aðrir, kjördæmakjörnir þingmenn. Þessi munur var því afdrifaríkarí, þar sem hinir konung-kjörnu þingmenn voru frá 1874 til 1903 helmingur efri deildar.

Urslitapýðingu fékk hin ólíka skipan við það, að deildaskiftingin á Alþingi varð slík, að þar gat hvor deild um sig fellt mál með öllu. Um valdsvið deilda Alþingis var sem sagt ekki fylgt hinnu norsku fyrirmynd, þar sem venjuleg lagafrumvörp skal öll leggja fyrst fyrir Óðalsþingið og Lögbingið fær þau frumvörp ein, sem Óðalsþingið samþykkir, en sjálft getur Lögbingið ekki fellt til fulls meitt frumvarp, heldur einungis sent það með athugasemdum sínum aftur til Óðalsþingsins.

Ef Óðalsþingið fellst ekki á athugasemdir Lögbingsins, fer frumvarpið aftur til þess og gangi þá enn eigi saman fer frv. enn til Óðalsþingsins og náist þá ekki samkomulag til Stórþingsins, sem getur samþykkt

frv. með 2/3 hluta atkvæða sbr. 74.gr. norsku  
stjórnarskrárinnar 1814.

Í stað þess að fylgja fyrirmynd Noregs í þessu  
er um valdsvið deilda Alþingis farið eftir 44. 52. og  
53.gr. grundvallarlaganna dönsku frá 1866 um meðferð  
Folkethinget og Landstthinget á lagafrumvörpum. En til  
þeirra var kosið með álíkum hætti sbr. 29.-40.gr. og áttu  
m.a. skv. 34.gr. 12 konungkjörnir þingmenn sæti í  
Landthinget. Er vafalaust að leita þangað fyrirmynda  
setu hinna íslensku konungkjörnu þingmanna í efri deild,  
en munurinn var m.a. sá, að þeir voru í fyrstu helmingur  
hennar, þar sem konungkjörnir voru einungis 12 af 66 í  
Landthinget danska. Valdsvið deilda Alþingis og ákvæði  
um úrskurð ágreinings þeirra í milli var sniðið eftir  
reglunum um hin ólíkt skipuðu dönsku þing, þó með  
því fráviki, að skv. 53.gr. dönsku grundvallarlaganna  
frá 1866 skyldi nefnd skipuð fulltrúum beggja þinga  
gera tillögur til þinganna um lausn, ef þeim kemur ekki  
saman um breytingar, sem annaðhvort hefur gert, en  
síðan tekur hvert þing fyrir sig fullnaðarákvörðun. Á  
Islandi var aftur á máti ákveðið að fara í þessu eftir  
norsku fyrirmyndinni og skjóta málinu til sameinaðs  
Alþingis. En svo gat því aðeins orðið, að önnur hvor  
deildin hefði ekki felld málið alveg heldur teldi  
ágreininginn ekki mikilsverðari en svo, að hún vildi una  
því, að málið gengi fram, þó að breytingar hennar næðu  
ekki samþykki.

Með þessu fyrirkomulagi var það lagt á vald konungkjörinna þingmanna, sem skipuðu helming efri deildar fram til 1903, hver lagafrv. næðu fram að ganga. Alþingi 1867 ætlaðist raunar til þess, að ráðherra hæri raunverulega ábyrgð fyrir Alþingi.

Forystumaður Islendinga, Jón Sigurðsson, sá skjótlega, að hér var hætt á ferðum og skrifaði þegar að með því að þröngva frelsi Alþingis í frv. 1867, 33.gr. hafi stjórnin komið því til leiðar, að stungið hafi verið upp á að skifta þinginu í tvær deildir, og gefi það hinum konungkjörnu færi á að ónýta hvert mál á þinginu, ef þeir vilji. Stjórnin hafi líka fundið, að þetta sé eins sterkt ófrelsisband eins og hitt, og hafi því samþykkt uppástunguna, þó hún í raun og veru sýnist henni mótfallin. En mjög fáir mundu verða með tvískiftu þingi, ef þeir ættu kost á að halda því heilu og óskiftu afarkostalaust. Í samræmi við þetta reyndi Alþingi 1873 að losna við konungkjörið, en stjórnin skeytti því engu og hélt því ásamt deildaskipuninni í stjórnarskránni frá 1874. Samkvæmt henni varð og ráðherra Islands einn dönsku ráðherranna, í framkvæmd danski dómsmálaráðherrann, og fékk danska stjórnin þannig með deildaskipan og konungkjöri óeðlileg áhrif á störf þingsins.

Framkvæmdin varð sú, að á meðan konungkjörin þingmann skipuðu helming efri deildar, var það mjög tíðkanlegt, að deildirnar feldu eða eyddu með öðrum hætti málum hvor fyrir hinni, og til viðbótar kom, að synjunarvaldi konungs á lagafrv. samþykktum af Alþingi var óspart beitt.

Þetta varð til þess, að jafnframt því, sem heimastjórn fékkst með stjórnarskipunarlögum frá 1903, þ.e. innlendum ráðherra búsettur í landinu með þingræðislegri ábyrgð fyrir Alþingi, var þjóðkjörnum þingmönnum fjölgað, svo að þeir skipuð meiri hluta efri deildar, 8 af 14. Nú voru val hinna konungkjörnu heldur ekki lengur háð ákvörðun dönsku stjórnarinnar, en sá ráðherra, sem við völd var, þegar þá skyldi skipa, styrkti að sjálfsögðu mjög aðstöðu sína og flokks síns. Varð það m.a. til ágreinings árið 1911 innan þáverandi stjórnarflokks um, hvort samkomudegi reglulegs þings það ár skyldi frestað, þangað til lokið væri kjörtímabili konungkjörinna þingmanna, sem valdir höfðu verið af ráðherra andstöðuflokksins. Samkomudegi þingsins var ekki breytt, ráðherraskifti urðu á þinginu og kom því í hlut hins nýja ráðherra að velja hina konungkjörnu. Einnig var um það deilt, hvort taka ætti tillit til konungkjörinna þingmanna, þegar meta skyldi þingfylgi ráðherra. Hvað sem rökræðum með og á móti leið, varð ekki komist hjá þeirri staðreynd, að konungkjörnir þingmenn höfðu atkvæðisrétt um öll mál eins og aðrir þingmenn og gátu því gert ráðherra ólíft með því að fella nauðsynleg frumvörp. Á þessum árum varð ágreiningur deilda á milli þó miklu fátíðari en ella.

Með stjórnarskipunarlögunum frá 1915 var landskjör 6 þingmanna lögfest í stað konungkjörs. Vegna ólíkrar kosninga-aðgerðar gat þetta leitt til annarrar flokka-skiftingar milli landskjörinna þingmanna og hinna kjördæmakosnu, jafnvel svo mikillar, að úrslitum réði um meiri hluta í efri deild. Á þetta reyndi árið 1932. Þá var kominn upp mikill ágreiningur um kjördæmaskipunina

sem var fjarri því að tryggja hinum fjölmennustu kjördæmum þingmannafjölda á við hin. Andstæðingar kjördæmabreytingarinnar unnu mikinn kosningarsigur í kosningum árið 1931, þrátt fyrir það þótt þeir fengju einungis h.u.b. þriðja hluta kjósenda til fylgis við sig. Þingmannafjöldinn í hinum einstöku kjördæmum entist þeim þó ekki til að fá meirihluta í efri deild, þar sem andstæðingar þeirra hlutu stöðvunarvald vegna tilstyrks hinna landskjörnu þingmanna. Formælendur kjördæmabreytingarinnar tilkynntu því, að þeir mundu greiða atkvæði gegn fjárlagafrumvarpinu, skattafrumvörpum og fl. ef ekki næðist samkomulag við þá. Ríkisstjórnin neyddist því til að segja af sér og skipuð var ný til að leysa ágreininginn í kjördæmamálinu. Hún fékk síðan stjórnarskipunarlögin frá 1934 lögfest.

Þar sem með þeim var ákveðið að fjárlög og fjáralög skyldu þaðan í frá eingöngu afgreidd í sameinuðu þingi og sjálfskipaðir þingmenn efri deildar voru afnumdir, eru líkur fyrir alvarlegum ágreiningi deildanna mun minni en áður. Vel kann þó svo að fara, að meiri hluti flokks eða fleiri flokka í sameinuðu þingi sé ekki svo mikill, að hann nægi til meiri hluta í báðum deildum. Kann þá að verða ómögulegt að koma nauðsynlegri löggjöf fram. Enn þurfa t.d. skattalagafrumvörp samþykki beggja deilda, auk þess, sem margháttuð önnur löggjöf er oft hverri stjórn nauðsynleg.

Eftir að ný stjórn hafði verið mynduð í desember 1958 skapaðist t.d. það ástand, að hún hafði meirihluta í sameinuðu þingi og neðri deild er var í minni hluta í efri deild. Vegna þess að stjórnarandstæðingar voru skiftir tókst henni þó að koma fram þeim málum, sem mest nauðsyn var talin á, með stuðningi eða hlutleysi andstöðu flokkanna á vixl, enda var þingrof yfirvofandi.

Ljést er þó, að þetta fyrirkomulag kann áður en varir að leiða til mikilla örðugleika. En í því felst og trygging fyrir, að lítill minni hluti knýi ekki fram meiri háttar deilumál. Enn hefur a.m.k. ekki vaknað verulegur áhugi fyrir að breyta þessari skipan, hvorki í þá átt að afnema deildaskiftinguna sem tillögur hafa þó öðru hvoru komið um, né breyta til og fara að öllu eftir hinní norsku fyrirmynd um meðferð ágreinings milli deildanna.

Þróunin hefur þó ótvírætt gengið í þá átt, að þýðing deildaskiftingarinnar hefur orðið minni. Fleiri og fleiri mál hafa með tímanum verið lögð undir ákvörðun sameinaðs Alþingis eins ólík kosningar-aðgerð þingmanna hefur ekki lengur neinu áhrif á það, í hvorri deild þeir sitja og föst flokkaskipan skapar minni líkur en áður fyrir því, að viðhorf deildanna í meiriháttar málum sé álík. Aðalþýðing deildaskiftingarinnar nú er þess vegna sú, að hún skapar möguleika til endurskoðunar mála, minni líkur eru fyrir því að formgallar séu á löggjöf jafnframt því, sem ýmsum öðrum leiðréttingum verður komið að, einkum, ef flokkarnir hafa ekki bundið sig við tiltekna afgreiðslu. Hvort þessi vinningur vegur upp á móti tímatöf, umstangi og kostnaði, sem deildaskiftingunni er

samfara, er annað mál. Hin eiginlega réttlæting hennar felst í þeirri vernd, sem hún veitir minni hlutanum. En eigi er ólíklegt, að ef á hana reyndi verulega mundi skjótlega koma fram krafa um, að skipulaginu yrði að gerbreyta.