



## Nefndarálit stjórnarskrárnefndar Fjórðungsþings austfirðinga, september 1947

---

Bjarni Benediktsson – Nefndarálit stjórnarskrárnefndar Fjórðungsþings austfirðinga, september 1947

## Tekið af vef Borgarskjalasafnsins

---

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

Einkaskjalasafn nr. 360  
Stjórnmalamaðurinn  
Askja 2-9, Örk 10

©Borgarskjalasafn Reykjavíkur

# NEFNDARÁLIT

## stjórnarskrárnefndar

### Fjórðungspings Austfirðinga

Á Fjórðungspingi Austfirðinga 1946 var samþykkt svofelld tillaga:

„Fjórðungspingið samþykkir að kjósa þriggja manna nefnd til þess að gera tillögur um breytingar á stjórnarskrá lýðveldisins, er einkum miði að því, að valdsvið héraða verði aukið frá því, sem nú er, til dæmis með því, að landinu verði skipt í fjórðunga eða fylki með hæfilegri sjálfsstjórn. Nefnd þessi hafi eftir föngum samráð við nefnd þá, sem Fjórðungsping Norðlendinga kaus í sama skyni.“

Í nefnd þá, sem um getur í tillögunni, voru kosnir: Hjálmar Vilhjálmsson, sýslumaður, Jón Sigfússon, fyrrv. bæjarstjóri og Lúðvík Ingvarsson, sýslumaður. Vegna margs konar annríkis nefndarmanna drógust nefndarstörf þangað til seint á þessu sumri. Jón Sigfússon gat ekki tekið þátt í störfum nefndarinnar sökum lasleika, en með samþykki forseta fjórðungspingsins kvóddu hinir nefndarmennirnir Erlend Björnsson, bæjarstjóra, til starfa í nefndinni í stað Jóns.

Nefndin hélt nokkra fundi og varð sammála um að leggja fyrir Fjórðungsping Austfirðinga svofelldar

#### TILLÖGUR

um nokkur meginatriði lýðveldisstjórnarskrár fyrir Ísland.

##### I.

Ísland er lýðveldi. Ríkisvaldið er hjá þjóðinni. Það deilist í þrennt: löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald. Þjóðin felur Alþingi löggjafarvaldið, forseta framkvæmdarvaldið og dómstólum dómvaldið.

(10 samhlj.)\*

##### II.

Landinu skal skipt í fimmtunga:

1. fimmtungur, Höfuðfimmtungur, verði Reykjavík, Hafnarfjörður og næsta nágrenni þeirra.
2. fimmtungur, Vesturfimmtungur, verði Borgarfjarðarsýsla að og með Strandasýslu.
3. fimmtungur, Norðurfimmtungur, verði Húnavatnssýsla að og með Eyjafjarðarsýslu.
4. fimmtungur, Austurfimmtungur,

\*) Tölurnar merkja atkvæðagreiðslu á fjórðungspingi.

verði Þingeyjarsýsla að og með Austur-Skaptafellssýslu.

5. fimmtungur, Suðurfimmtungur, verði Vestur-Skaptafellssýsla að og með Kjósarsýslu, að Vestmannaeyjum meðtöldum.

Hver fimmtungur verði stjórnarfarsleg heild með allvíðtæku starfssviði og valdi í ýmsum sérmálum. Vald og starfssvið fimmtunga skal ákveða með lögum.

Í hverjum fimmtungi skal háð árlegt fimmtungsping. Á þingi þessu skulu sitja t. d. 15 fulltrúar, sem kosnir verða í einmenningskjördæmum með sem jafnastri kjósendatölu. Þing þessi velja stjórn fimmtungsins.

(9:2).

##### III.

Alþingi skiptist í tvær deildir, efri deild og neðri deild.

Í efri deild skulu sitja 15 fulltrúar, 3 úr hverjum fimmtungi, kosnir á fimmtungspingum. Kjörgengir eru aðeins menn búsettir í fimmtungnum.

Í neðri deild skulu sitja 30 þingmenn kosnir í einmenningskjördæmum. Kjördæmaskipun skal þannig háttáð, að sem næst jafnmargir kjósendur verði í hverju kjördæmi og skulu kjördæmi að öðru leyti ákveðin sem samfelldust og heillegust, eftir því sem staðhættir leyfa. Sveitarfélagi má ekki skipta milli kjördæma, nema hvor eða hver hluti verði meginhluti kjördæmis.

Kjördæmaskipun skal endurskoðuð á 10 ára fresti og þá gerðar á henni þær breytingar, sem nauðsynlegar reynast til þess, að fylgt verði áðurgreindri meginreglu um jafna kjósendatölu í kjördæmum. Endurskoðun þessi skal gerð af þriggja manna nefnd. Skal einn nefndarmanna tilnefndur af Fimmtardómi, annar af Alþingi og hinn þriðji af forseta.

Engum fimmtungi má skipta í fleiri en 10 kjördæmi.

Báðar þingdeildir og forseti mega hafa frumkvæði að lagasetningu. Forseti skal leggja frumvarp til fjárlaga fyrir hvert reglulegt Alþingi eigi síðar en viku eftir að þing kemur saman.

Ef lagafrumvarp, sem samþykkt hefur verið í annarri deild þingsins, er fellt í hinni, skal það afgreitt í sameinuðu þingi, nema fellt hafi verið með  $\frac{4}{5}$  hlutum atkvæða í annarri hvorri þingdeild.

Ekkert frumvarp má hljóta fullnað-  
arafgreiðslu sem lög frá Alþingi, fyrir  
en forseta hefur gefið nægilegur frest-  
ur til að skýra þinginu frá viðhorfi sínu  
til frumvarpsins.

Forsetinn getur látið fram fara þjóð-  
aratkvæðagreiðslu um lagasetningu og  
falla þá lög úr gildi, ef meiri hluti at-  
kvæða fellir þau við þá atkvæðagreiðslu.

Þegar brýna nauðsyn ber til og Al-  
þingi situr ekki, geta forsetar Alþingis,  
eftir beiðni forseta lýðveldisins, sett  
bráðabirgðalög. Ætíð skulu þau lögð  
fyrir næsta Alþing á eftir.

(10:1).

#### IV.

Forseti skal kjörinn beinum kosning-  
um af þeim, er kosningarétt hafa til Al-  
þingis. Það forsetaefni, sem flest fær  
atkvæði, er rétt kjörinn forseti. Hvert  
forsetaefni skal hafa varamann.

Heimilt skal sameinuðu Alþingi að  
samþykka rökstudda tillögu um van-  
traust á ríkisstjórn forseta. Ef slík til-  
laga verður samþykkt, skulu fara fram  
almennar kosningar til Alþingis. Jafn-  
framt skulu fara fram forsetakosningar  
og fer forseti þá frá, nema hann verði  
endurkjörinn. Verði forseti endurkjör-  
inn, má ekki bera fram á Alþingi van-  
trauststillögu á ríkisstjórn hans í 2 ár.

Ef Alþingi afgreiðir ekki fjárlög, áð-  
ur en fjárhagsár hefst, skal greiðslum  
úr ríkissjóði hagað eftir fjárlagafrum-  
varpi forseta það fjárhagsár allt.

(10 samhlj.)

#### V.

Með dómsvald í héruðum fara fimmt-  
ungsdómstólar. Fimmtungsping velur  
menn í fimmtungsdómstóla. Fimmtar-  
dómur skipaður fimm mönnum er áfrýj-  
unardómstóll. Efri deild Alþingis velur  
fimmtardómara og veitir þeim lausn.  
Dómarar eru ekki kjörgengir til fimmt-  
ungspinga eða Alþingis. Dómsvaldinu  
skal skipað með lögum.

(10 samhlj.)

#### GREINARGERÐ.

Þegar ákveðin verða meginatriði  
stjórnarskrár lýðveldisins, verður að  
hafa hliðsjón af þeim ágöllum á stjórn-  
skipun ríkisins, sem afdrifaríkastir hafa  
orðið á liðnum árum.

Almennt mun viðurkennt, að stjórn-  
arfar síðustu ára hafi stefnt um of að  
samdrætti alls opinbers valds á einum  
stað, í höfuðborg ríkisins, Reykjavík.  
Að sama skapi hafa aðrar byggðir lands-  
ins orðið útundan og háðar höfuðborg-  
inni í fjárhagslegu, atvinnulegu og  
menningarlegu tilliti. Hefur þróun þessi  
leitt til þess að öðrum þræði, að ofs-  
alegur vöxtur hefur hlaupið í Reykjavík  
og fólki hefur fjölgað mjög í henni og  
nágrenni hennar um leið og því hefur  
á hinn bóginn fækkað, atvinna hefur  
þorrið og afkomu allri hnignað víðast  
hvar annars staðar á landinu, svo að til

beinnar auðnar horfir á ýmsum stöð-  
um, sem annars mega teljast byggilegir.  
Í kjölfar þessarar þróunar kemur glöt-  
un mikilla verðmæta á hinum hnignandi  
stöðum, röskun þjóðfélagslegs jafnvægis  
samfara því, að hætta skapast á einhæf-  
ingu atvinnuhátta, sem leiðir til þess,  
að almenn afkoma þjóðarinnar verður  
um of háð einstökum atvinnugreinum,  
svo sem nú er orðið, þegar telja má, að  
öll velmegun þjóðarinnar sé háð síldveið-  
unum við Norðurland, sem standa 1—2  
mánuði ársins. Mun öllum ljóst, hví-  
líkur háski er fólgin í slíkri þróun.

Eitt helzta markmiðið, sem stefna ber  
að við setningu stjórnarskrár fyrir lýð-  
veldið, verður því það, að dreifa vald-  
inu og leitast þannig við að koma á jafn-  
vægi milli atvinnuvega og landshluta.  
Ætti það að leiða til þess, að öll afkoma  
þjóðarinnar hvíldi á traustara og breið-  
ara grundvelli og yrði síður háð árferði  
í landinu.

Til þess að ná þessu markmiði hefur  
nefndin gert ráð fyrir, að landinu verði  
skipt í fimmtunga, sem verði stjórnar-  
farslegar heildir með allviðtæku starfs-  
sviði og valdi í ýmsum sérmálum og  
verður nánar vikið að þeirri skipan síð-  
ar í greinargerð þessari.

Annar höfuðókostur gildandi stjórn-  
arskipunar er sá, að hún gerir ráð fyrir,  
að Alþingi myndi ríkisstjórnina. Á þessu  
hafa oftast en einu sinni orðið alvarlegar  
tafir. Þegar slíkir atburðir gerast, er  
jafnan ríkjandi öngþveiti um mörg hin  
mikilvægustu málefni ríkisins. Verður  
ekki fyrir séð né með tölum talið það  
tjón, sem af því getur hlotið, að ríkið  
sé stjórnslitið eða stjórnlaust mánuðum  
eða jafnvel árum saman. Slíkt ástand  
virðist helzt skapast, þegar mest riður  
á því, að föst og örugg stjórnarstefna  
sé í ríkinu. Hina miklu erfiðleika, sem  
þjóðin á nú við að etja í atvinnu- og  
fjárhagsmálum má að verulegu leyti  
rekja til slíks stjórnsmálaástands.

Eitt aðalmarkmið með setningu nýrr-  
ar stjórnarskipunar hlýtur því að vera  
það, að búa svo um hnúta, að alltaf verði  
í landinu fullábyrg ríkisstjórn, sem hef-  
ur vald og vilja til að gera það, sem  
þörf krefur á hverjum tíma.

Þar sem reynslan hefur, eins og áður  
var sagt, sýnt, að Alþingi hefur ekki  
alltaf getað myndað starfhæfa ríkis-  
stjórn, virðist ekki rétt að fela því það  
hlutverk áfram. Nefndin hefur því lagt  
til, að forsetinn myndi ríkisstjórnina,  
enda er ráð fyrir því gert, að hann verði  
þjóðkjörinn. Með þeirri tilhögun, sem  
tillögurnar gera ráð fyrir, verður að  
ætla, að jafnan verði starfandi örugg  
ríkisstjórn. Að vísu getur Alþingi sam-  
þykkt vantraust á ríkisstjórnina, en þá  
eiga að fara fram nýjar kosningar bæði  
á forseta og alþingismönnum. Ef for-  
seti verður endurkjörinn, getur Alþingi  
ekki aftur um tveggja ára skeið lýst van-  
trausti á stjórnina, enda þótt svo ólík-

lega kynni að fara, að vilji væri til þess hjá meirihluta Alþingis. Tillögurnar fela og í sér skarpa aðgreiningu á löggjafarvaldinu og framkvæmdarvaldinu og miða þannig að glöggri verkaskiptingu og væntanlega betri starfsafköstum bæði hjá Alþingi og ríkisstjórn.

Þannig er ekki gert ráð fyrir því, að forseti þurfi að staðfesta lögin, en hann getur látið ganga þjóðaratkvæðagreiðslu um lagasetningu og falla þá lög úr gildi, ef meirihluta kjósenda greiðir atkvæði gegn þeim. Alþingi og forseti eru þjóðkjörnir aðiljar hvor í sínu lagi. Ef ágreiningur rís milli þeirra í svo mikilvægu máli, að málamiðlun getur ekki tekizt, verður ekki séð önnur réttlátari úrlausn en sú, að þjóðin skeri sjálf úr deilunni. Gildir einu, hvort um er að ræða löggjafarmálefni eða stjórnarframkvæmdir.

Þriðji höfuðökostur núverandi stjórnarskipunar er kjördæmaskipunin og kosningafyrirkomulagið, sem hafa mótazt í harðvítugri togstreitu milli flokka, þar sem skammsýni eiginhagsmunanna hefur mótað afstöðu beggja deiluaðilja. Eins og kunnugt er, geta alþingismenn nú öðlazzt umboð sitt með þrennum hætti, við hlutfallskosningar í Reykjavík og í tvímenningskjördæmum, við óhlutbundnar kosningar í einmenningskjördæmum og sem uppbótarþingmenn Þegar til þings kemur, skipta þingmenn sér sjálfir í deildir án tillits til þess, með hverjum hætti þeir eru kosnir. Þessi deildarskipting styðst því ekki við sömu rök og deildarskipting þinga gerir í þeim löndum, þar sem kosið er á mismunandi hátt til tveggja deilda.

Nefndin aðhyllist, að Alþingi verði framvegis skipt í tvær deildir, en gerir ráð fyrir, að þær verði skipaðar með ólíkum hætti. Í efri deild skulu eiga sæti þrír þingmenn úr hverjum fimmtungi kosnir af kjörmönnum, fimmtungþingmönnum, en í neðri deild skulu eiga sæti þingmenn kosnir í einmenningskjördæmum.

Með þessari skipun er stefnt að því, að tryggja sjónarmið héraðanna sem heilda og leitast á þann hátt við að efla jafnvægi milli hinna ýmsu landshluta og atvinnuvega.

Ætlazt er til, að sem jöfnust kjósendatala verði í hverju einmenningskjördæmi. Er gert ráð fyrir endurskoðun kjördæmaskipunarinnar á 10 ára fresti til þess að framkvæma þær breytingar, sem tilfærsla fólksins í landinu kann að gefa tilefni til. Stungið er upp á skipun nefndar til að annast þessa endurskoðun og er ætlazt til að þeir þrír þættir ríkisvaldsins, sem stjórnarskráin gerir ráð fyrir, annist skipun nefndarinnar.

Þess skal getið, að nefndinni þótti með engu móti tiltækilegt að gera ráð fyrir hlutfallskosningu þingmanna til neðri deildar, vegna þeirra sérréttinda, sem flokksstjórnnum eru veitt með slíkri

skipun. Í orði kveðnu mætti segja, að flokkarnir ráði framboðslistum, en það væri þó hin herfilegasta blekking. Tiltölulega fáir flokksmenn hvers flokks verða einráðir um framboðin m. ö. o. aðeins flokksstjórnirnar. Af óviðráðanlegum orsökum verða þær búsettar í Reykjavík. Hlutfallskosningar færa því í raun og veru Reykvíkum valdið til þess að skipa þingdeildina og miða því enn hastarlegar að samdrætti valdsins á einn stað en nokkur önnur skipun. Á þetta þó einkum við, ef horfið yrði að því ráði, að hafa landið allt eitt kjördæmi. Auk þess er sá háski samfara slíkri skipun, að flokkum og flokksbrotum mundi geta fjölgað úr hófi fram, en af því mundi aftur leiða vaxandi glundroða og öngþveiti í málefnum ríkisins, sem endað gæti með einræði og ofbeldi í einhverri mynd, eins og reynslan hefur sýnt í öðrum löndum. Flestir sömu ökostirnir eru á því að skipta landinu í fimm stór kjördæmi með hlutfallskosningum, en þeirra mun þó varla gæta eins mikið og ef landið væri gert að einu kjördæmi. Nefndin er því þeirrar skoðunar, að heldur beri að hverfa að því ráði, að hver fimmtungur verði eitt kjördæmi en að landið verði allt eitt kjördæmi, ef ekki getur náðst meirihluti fyrir því, að landinu verði skipt í einmenningskjördæmi.

Einmenningskjördæmin hafa þann höfuðkost, að með þeim verður aðstaða hins óbreytta kjósenda betri en þegar flokksstjórnir ráða mestu um framboð, eins og ætíð verður við hlutfallskosningar. Sambandið milli kjósenda og fulltrúa verður milliliðalaust. Í annan stað miða þær að sameiningu skyldra sjónarmiða og efla á þann veg einingu fólksins í þjóðfélagsmálum. Þeir sem hafa lík sjónarmið eru neyddir til þess að þoka sér saman og eiga samstarf, en hafa oftast litlar vonir um að koma manni á þing hver í sínu lagi. Þannig miða einmenningskjördæmin að því að einungis tvær stefnur þróist í þjóðfélaginu. Öfgastefnur, hvor til sinnar handar, sem jafnan eiga tiltölulega fáa fylgjendur, verða þar með niður kveðnar og er engin eftirsjá að því.

Skal nú vikið nánar að fimmtungaskipuninni. Vegna þeirrar sérstöðu, sem Reykjavík hefur þegar hlotið í þjóðfélaginu, virðist nauðsyn bera til þess, að hún verði fimmtungur út af fyrir sig. Eðlilegt virðist þó, að Hafnarfjörður sé látinn fylgja Reykjavík, enda sennilega ekki langt að bíða þess, að byggðir þessara bæja nái alveg saman. Viðskipta-, fjármála- og menningartengsl eru öll svo nán á þessum tveimur stöðum, að óhagræði mundi af því hljóta, að deila þeim hvorum í sinn fimmtung. Að öðru leyti virðist eðlilegt að hafa hina fornu fjórðungaskipun til hliðsjónar um takmörk fimmtunganna. Á því ráði er þó sá ljóður, að Austurfimmtungur verður бага-

lega fámennur, ef mörk hans yrðu hin sömu og hins forna Austfirðingafjórðungs. Vestur-Skaptafellssýsla getur eigi heldur talizt með Austurfimmtungi. Staðhættir eru þannig.

Miðað við manntalið frá 1940 verður fólksfjöldi fimmtunganna þannig:

Höfuðfimmtungur	fbúar ca.	42.600
Vesturfimmtungur	— —	22.900
Norðurfimmtungur	— —	21.400
Austurfimmtungur	— —	16.100 <sup>*)</sup>
Suðurfimmtungur	— —	18.400

Þó að nefndin hafi í tillögum sínum slegið fram þeirri hugmynd, að Þingeyjarsýsla yrði látin fylgja Austurlandi, er henni ljóst, að margir annmarkar eru á þeirri skipun. Frá fornu fari hefur Þingeyjarsýsla fylgt Norðurlandi og má reikna með því, að þessi uppástunga fái lítinn byr. Hins vegar hefur þessi skipun þann kost, að meira samræmi verður í mannfjölda fimmtunganna. Millibilið milli Þingeyjarsýslu og Austurlands mjókkar til muna með hinni nýju samgönguleið, sem opnast með brúnni við Grímstaði og koma nýrra hraðskreiðra skipa, sem fara um Austfirði með Akureyri og Reykjavík sem endastöðvar, miðar að því að gera Austurland og Þingeyjarsýslu eina samgönguheild.

Þó að nefndin viðurkenni, að æskilegt sé, að sem mestur jöfnuður verði á mannfjölda í fimmtungunum og einnig, að sem jafnastur kjósendafjöldi verði í þeim kjördæmum, sem kjósa þingmenn til neðri deildar, telur hún ekki fært að láta neinn fimmtung verða mestu ráðandi um skipun þeirrar deildar. Er því sett reglan um, að engum fimmtungi megi skipta í fleiri kjördæmi en 10.

Í tillögum nefndarinnar er ekki gerð upptalning þeirra málefna, sem heyra undir þing og stjórnir fimmtunga. Er þar um að ræða ýmis sérmál svo sem samgöngumál, hafnarmál, fræðslumál, tryggingamál, gjaldeyrismál að nokkru og yfirstjórn sveitarstjórnarmála. Aukin völd héraða má tryggja með því að ákveða í stjórnarskrá með upptalningu, hvaða mál skuli lögð til fimmtunganna, en á því er sá galli, að erfitt er fyrir fram að gera sér grein fyrir, hvaða mál kann síðar að þykja hentugt að leggja til fimmtunganna. Reynslan verður einnig að skera úr því smátt og smátt, hvernig hentast er að skipta valdinu milli fimmtunganna og miðstjórnarinnar í landinu. Nefndin tók því það ráð, að haga þannig tillögum um skipun löggjafarvaldsins, að jafnan yrði tryggt, að hagsmunir fimmtunganna mættu sín mikils á Alþingi, svo að auðsótt yrði að fá samþykkt löggjöf, sem miðaði að því að færa valdið heim í héruð.

Ekki er ólíklegt, að þegar fimmtunga-

skipun er á komin, muni sýslunefndir verða lagðar niður og mál þau, er þær fara nú með, hverfi undir fimmtungþing, en að sinni gerir nefndin ekki tillögu um það.

Færa má gild rök að því, að hagkvæm-ara væri að stækka hreppa frá því, sem þeir eru nú. Bættar samgöngur og vikkun símakerfisins ættu að geta auðveldað stórlega hreppstjórnarstörf í stórum hreppum. Mætti hugsa sér, að hvert kjördæmi fimmtungþinganna yrði gert að einum hreppi og hreppar eða bæjarfélög yrðu þannig aðeins 15 í hverjum fimmtungi. Ekki þykir þó tímabært að gera tillögur um þetta.

Auk þess sem hér eru gerðar tillögur um nokkuð breytta skipun löggjafarvalds og framkvæmdavalds og greint vandlega milli þessara greina ríkisvaldsins, eru hér gerðar tillögur, sem miða að því að gera handhafa dómsvaldsins sem óháðasta báðum hinum valdhöfunum. Í samræmi við þá meginhugsun, að ríkisvaldið sé hjá þjóðinni, telur nefndin æskilegast, að dómara séu kosnir beinum kosningum, en sökum ýmissa vandkvæða á þeirri tilhögun er horfið að því ráði, að fela fimmtungþingum val héraðsdómara en efri deild Alþingis val fimmtardómara.

Tillaga nefndarinnar er sú, að héraðsdómara hafi framvegis sem fæst umboðsstörf á hendi og greint verði milli málsrannsóknar og dómara starfs í opinberum málum í héraði. Er þá ætlað til, að opinber mál, sem fyrir dómstóla koma, séu bæði sótt og varin í héraði, en lögregluvaldinu verði veitt heimild til að útkljá ýmis minni háttar opinber mál með sáttagerðum.

Þó að nefndin hafi, sem vænta má, rætt fleiri atriði væntanlegrar stjórnarskrár, en getið er í tillögum hennar, sér hún ekki ástæðu til að leggja fram rökstuddar tillögur um þau að sinni.

Að lokum vill nefndin taka það fram, að tillögur þessar eru lagðar fram fyrst og fremst sem umræðugrundvöllur. Afstaða einstakra nefndarmanna er misjafnlega ákveðin til hinna ýmsu tillagna og hafa nefndarmenn því óbundnar hendur, hver fyrir sig, um að koma með breytingartillögur. Hins vegar er það von nefndarmanna, að tillögurnar séu yfirleitt það vel grundaðar, að hefja megi umræður um stjórnarskrármálið á grundvelli þeirra og telja þeir ávinning að því, ef þau meginatriði fást viðurkennd sem grundvöllur fyrir stjórnskipun ríkisins, sem í tillögum felast.

Í september 1947.

*Hjálmar Vilhjálmsson.  
Erlendur Björnsson.  
Lúðvík Ingvarsson.*

<sup>\*)</sup> Ef hin fornu fjórðungamörk réðu að norðan, yrði fbúatalan aðeins ca. 10.100 en fbúatala Norðurfimmtungs mundi aukast að sama skapi.