

Sætaskipun á Alþingi

Þorsteinn Magnússon, Ph.D, aðstoðarskrifstofustjóri á Alþingi

Útdráttur

Tæp hundrað ár eru liðin síðan samþykkt var á Alþingi að þingmönnum skyldi skipað til sætis með drætti við upphaf hvers þings. Sú skipan þekkist ekki nú meðal annarra þjóðþinga. Ekki hefur legið fyrir hvers vegna sætadráttur var innleiddur á Alþingi, hvernig framkvæmd hans hefur verið, hver hafa verið viðhorf þingmanna til sætadráttar eða hvort þetta fyrirkomulag hafi haft einhver áhrif á samskipti þingmanna og starfsemi Alþingis. Í þessari grein eru birtar niðurstöður fyrstu rannsóknar á þessu efni hérlendis. Jafnframt er sætaskipun Alþingis sett í alþjóðlegt samhengi, en meginreglan um heim allan er að þingmenn sitja saman í flokkahópum. Niðurstöður rannsóknarinnar eru m.a. þær að mestar líkur eru á því að fyrirmyndin að sætadrætti sé sótt til fulltrúadeildar Bandaríkjaþings, en þar tíðkaðist sætadráttur á árunum 1845-1913. Þá leiðir rannsóknin í ljós að það liðu rúmlega 40 ár þar til sætadráttur festist að fullu í sessi á Alþingi. Í efri deild var á flestum þingum fram til 1959 fallið frá sætadrætti og virðast þingmenn þá einkum hafa setið eftir flokkum. Í neðri deild var algengt að ýmsir þingmenn skiptu á sætum að loknum sætadrætti og þar var líka um tíma uppi viðleitni til að koma á sætaskipun eftir flokkun en hún fékk ekki hljómgrunn. Síðan 1959 hefur ekki verið neinn ágreiningur um sætadrátt. Almennt virðast alþingismenn þeirrar skoðunar að sætaskipun Alþingis hafi jákvæð áhrif á samskipti þingmanna, sé jákvætt mótvægi við skiptingu þingheims í stjórnarliða og stjórnarandstæðinga og auk þess sé sætadráttur sanngjörn leið til að skipa mönnum til sætis. Reynslan af sætadrætti á Alþingi er því vísbending um að það geti skipt máli fyrir þingmenn hvernig sætaskipun er háttað.

Efnisorð: Alþingi; sætaskipun; sætadráttur.



Icelandic Review of Politics and Administration Vol 10, Issue 2(215-246)

© 2014 Contact: Þorsteinn Magnússon, tm@althingi.is

Article first published online December 18th 2014 on <http://www.irpa.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík, Iceland

Stjórnmal & stjórnsýsla 2. tbl. 10. árg. 2014 (215-246)Fræðigreinar

© 2014 Tengiliður: Þorsteinn Magnússon, tm@althingi.is

Vefbirting 18. desember 2014 - Birtist á vefnum <http://www.irpa.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 1, 101 Reykjavík

DOI: <http://dx.doi.org/10.13177/irpa.a.2014.10.2.3>

This work is licensed under Creative Commons Attribution 3.0 License

Seating arrangement in Althingi

Abstract

Almost a century has passed since Althingi, the Parliament of Iceland, introduced, in 1916, the method of allocating seats to Members by drawing lots at the start of each session. This arrangement is not customary in any other national parliament in the world. It has never been established why this particular method of allocating seats was introduced in Althingi. Neither has it been mapped out how the allocation was conducted, what the Members thought of it nor what impact, if any, the arrangement had on the relations of Members and the workings of Althingi. This article therefore presents the first study of this subject in Iceland. The article also places the seat allocation procedure of Althingi in an international context, as the general rule in parliaments around the world is that Members are seated together in parliamentary party groups. The conclusions of the study are, among other things, that the seat allocation by lot was probably modelled on the House of Representatives of the United States Congress, where seats were allocated by lot from 1845-1913. The study also reveals that over 40 years passed until seat allocation by lot became fully established procedure in Althingi. In the Upper House seats were not allocated by lot at the great majority of sessions until 1959 and Members appear to have been mainly seated along party lines. In the Lower House it was common for some Members to exchange seats following the drawing of lots, and for some time attempts were made to introduce seating by parliamentary party, but the efforts were unsuccessful due to insufficient support. Since 1959 there has not been any disagreement regarding the drawing of lots for seats. Generally speaking, Members appear to hold the opinion that the seating arrangement in Althingi has a positive impact on personal relations, is a positive counterbalance to the division of Members into government supporters and opposition members and that the allocation of seats by lot is a fair method of assigning seats. The Althingi experience of allocating seats by drawing lots therefore indicates that seating arrangement can matter to Members.

Keywords: Althingi; Parliament of Iceland; randomized seating arrangements; drawing of seats by lot.

Inngangur

Að tillögu forseta voru samþykkt þau afbrigði frá þingsköpum að hluta ekki um sæti deildarmanna en láta haldast sætaskipun síðasta þings (Alþingistíðindi 1926, 17).

Greinarhöfundur var að fletta upp í Alþingistíðindum fyrir nokkrum árum þegar hann fyrir tilviljun rakst á ofangreinda tilvitnun. Hún vísar til tillögu Halldórs Steinssonar, forseta efri deildar, á þingsetningarfundi 6. febr. 1926. Höfundur hafði staðið í þeirri

trú að það hefði verið föst regla á Alþingi í hátt í hundrað ár að þingmenn dragju um sæti og var ókunnugt um að vikið hefði verið frá þeirri reglu eins og vísað er til í hinum tilvitnuðu orðum. Þetta kveikti því áhuga höfundar á að kanna málið frekar. Höfundur rak sig hins vegar fljótt á að takmörkuð vitneskja lá fyrir um efnið og lítið sem ekkert verið ritað um sætaskipun Alþingis. Þá voru engar heimildir um hvers vegna ákveðið var með breytingum á þingsköpum árið 1915 að taka upp sætadrátt á Alþingi. Í framhaldinu vöknudu ýmsar spurningar í huga höfundar sem leiddu til þess að hann ákvað að ráðast í rannsókn á sætaskipun á Alþingi.

Í þessari grein eru birtar niðurstöður rannsóknar sem hafði það að markmiði að leita svara við nokkrum spurningum um sætaskipun Alþingis. Þær spurningar voru einkum þessar: Hvers vegna býr Alþingi við sætaskipun í þingsal sem á sér hvergi hliðstæðu í öðru þjóðþingi í dag? Sóttu þingmenn fyrirmynd að sætaskipun Alþingis til annarra þinga eða voru menn að fara hér ótroðnar slóðir? Ríkti almenn sátt um að taka upp sætadrátt? Hvert hefur verið viðhorf þingmanna til sætadráttar á þeim tíma sem liðinn er frá því að þessi skipan var innleidd? Hversu algengt var að veitt væru afbrigði fyrir því að fallið væri frá sætadrætti? Hefur hin sérstaka sætaskipun á Alþingi haft áhrif á samskipti þingmanna og starfsemi þingsins? Rannsóknin veitti ekki aðeins svör við þessum spurningum heldur dró hún fram ýmsar upplýsingar um framkvæmd þessarar skipunar sem ekki höfðu legið fyrir áður.

Áður en fjallað verður um rannsókn höfundar á sætaskipun Alþingis verður sagt frá sætaskipun í erlendum þjóðþingum og vikið að skrifum fræðimanna um áhrif sætaskipunar á starfsemi þjóðþinga.

1. Sætaskipun í þjóðþingum og áhrif hennar

1.1 Fyrirkomulag sætaskipunar.

Þegar skoðað er það fyrirkomulag sem ríkir um sætaskipun í þjóðþingum blasir við að það er mjög einsleitt. Meginreglan er sú að þingmenn sitja saman í þingsal eftir stjórnmálaflokkum (ECPRD 2009; Wheare 1963, 6-17; Inter-Parliamentar Union 1961, 103-106; Patterson 1972, 346-347). Frá þessu eru þrjár undantekningar.¹ Þær er að finna í þingunum á Íslandi, Noregi og Svíþjóð. Á Alþingi draga þingmenn um sæti við upphaf hvers þings; í norska Stórþinginu og sænska Ríkisdeginum sitja þingmenn saman eftir kjördæmum.

Þó að hin almenna regla í þjóðþingum sé að þingmenn sitji saman í þingsal eftir flokkum er mjög mismunandi eftir þingum hvernig sætum í þingsal er fyrirkomið. Langalgengast er að í þingsal sé sætum raðað í hálfhring, en við þá skipan sitja þingmenn þannig að þeir snúa að þingforseta. Reyndar er hálfhringurinn mismunandi eftir þingum, líkist oft fremur blævæng eða skeifu en eiginlegum hálfhring (Parkinson 2012, 12, 104-107).

Tvö þing hafa mest mótað sætaskipun þinga. Það eru breska og franska þingið. Það má því tala um bresku og frönsku hefðina, en sú síðarnefnda er þó mun algengari. Þessu til viðbótar eru ýmis þing sem víkja með mismunandi hætti frá þessum tveimur megin-

hefðum í sätaskipun þó að grunnreglan sé sú sama og samkvæmt bresku og frönsku hefðinni, þ.e. þingmenn skipi sér í sæti eftir flokkum.

Sætaskipun sem byggir á bresku hefðinni markast af því að þingheimur skiptist upp í tvo hópa sem sitja andspænis hvor öðrum. Þingforsetinn situr milli hópanna andspænis inngangi. Öðrum megin eru stjórnarliðar og hinum megin allir þeir sem ekki eru stuðningsmenn ríkisstjórnar. Hvar þingmenn sitja ræðst þannig af því hvort þeir eru stuðningsmenn ríkisstjórnar eða í stjórnarandstöðu. Þessi sätaskipun einkennir enn að nokkru leyti þjóðþing sumra ríkja sem áður voru breskar nýlendur. Sætaskipun er þá ýmist þannig að meginhóparnir sitja andspænis hvor öðrum í ílögum þingsal, eins og í Bretlandi og Kanada, eða sæti ræðast þannig að þingmenn sitja að hluta andspænis hverjir öðrum (fremst situr forusta flokkanna) og að hluta í hálfhring og sitja þá stjórnarliðar öðrum megin í hálfhringnum og þeir sem eru ekki í stjórnarflokkunum í hinum hlutanum, sbr. skipan mála í Ástralíu, Indlandi, Írlandi, Nýja-Sjálandi og Suður-Afríku. Breska hefðin er sú að stjórnarliðar sitji hverju sinni hægra megin í salnum miðað við þingforseta², en af sögulegum ástæðum sitja þó stjórnarliðar hverju sinni vinstra megin í írsku þinginu (ECPRD, 2009).

Í þeim þingum þar sem sätaskipun byggir á frönsku hefðinni ræðast þingmenn eftir hinu pólitíska lítrófi. Sætum er yfirleitt ræðað í hálfhring og ræðast þingflokkar yfirleitt eftir hinum hugmyndafræðilega hægri-vinstri skala. Miðað við forsetastól ræðast vinstri flokkar vinstra megin við forseta og hægri flokkar hægra megin og miðjuflokkar þar á milli. Samkvæmt frönsku hefðinni ræðst því sätaskipun ekki af því hvort þingmenn eru stuðningsmenn ríkisstjórnar eða í stjórnarandstöðu líkt og er samkvæmt bresku hefðinni. Þessi sätaskipun er upprunnin í franska þinginu á dögum stjórnarbyltingarinnar í lok 18. aldar, en þá röðudu íhaldssamari þingmenn sér hægra megin og róttækari þingmenn vinstra megin í salnum. Fróðleg frásögn um hvernig mál þróuðust með þessum hætti í franska þinginu er að finna í grein eftir Bienfait og van Beek (2001). Hið upprunalega franska fyrirkomulag einkennir enn mörg þing á meginlandi Evrópu, m.a. þingin í Eistlandi, Finnlandi, Ítalíu, Lettlandi, Póllandi, Tékklandi og Þýskalandi. Ýmis afbrigði hafa síðan þróast innan franska módelisins og er þing Litháens einna róttækasta dæmið um slíkt en þar komst sú venja á að hægri flokkar sitji á vinstri hönd forseta sem er alveg öfugt við hið upprunalega franska fyrirkomulag. Þá má nefna að í sumum þeirra þinga þar sem þingmenn sitja samkvæmt frönsku hefðinni ræðast þingflokkarnir ekki nákvæmlega eftir vinstri-hægri skala heldur er oft hnikað aðeins frá þeirri röð í samkomulagi milli flokkanna og eru þingin í Austurríki, Belgíu og Danmörku dæmi um slíkt.

Til viðbótar bresku og frönsku hefðinni eru ýmis þing þar sem flokkarnir skipa sér með öðrum hætti. Má nefna þing Slóvakíu, en þar minnir sätaskipun um margt á bresku hefðina. Þó að þingmenn sitji í hálfhring eru þingflokkar stjórnarinnar í öðrum hluta salarins og stjórnarþingmenn í hinum. Sama gildir um fulltrúadeild Bandaríkjaþings en þar er venjan sú að demókratar sitja hægra megin séð frá þingforseta og repúblíkanar vinstra megin án tillits til þess hvor er í meiri hluta hverju sinni. Á þingi Lúxemborgar ræðast þingflokkar þannig að stjórnarliðar sitja sem næst ráðherrabekkjum sem snúa á

móti forseta. Í sumum þingum ræður stærð þingflokka sætaskipun og er svo í Japan og Ísrael. Í fulltrúadeildinni í Japan er stærsti þingflokkurinn á hægri hönd forseta og síðan raðast aðrir flokkar út frá því. Í Ísrael sitja stjórnarflokkarnir frá vinstri í salnum og raðast úr þeirri átt eftir stærð. Í Slóveníu fá flokkarnir að velja í stærðarröð í hvaða hluta þingsalar þeir sitja. Í Slóveníu er líka sú óvenjulega skipan að sætum er raðað í heilan hring.

Þrjú norræn þing, Ísland, Noregur og Svíþjóð, skera sig úr hópi þjóðþinga þegar kemur að sætaskipun. Þau eiga það öll sameiginlegt að búa við sætaskipun þar sem pólitískir samherjar sitja ekki saman nema þá fyrir tilviljun. Á Íslandi ræðst þessi sætaskipun af sætadrætti. Í Noregi og Svíþjóð ræðst hún hins vegar af kjördæmum og er sú skipan rótgróin og byggist á gamalli venju.

Á Alþingi draga þingmenn um sæti við upphaf hvers löggjafarþings og þeir halda þeim sætum aðeins það þing. Undanþegnir sætadrætti eru ráðherrar og tilteknir þingmenn og verður vikið nánar að því síðar.

Í norska Stórþinginu er kjördæmum raðað í stafrófsröð. Innan hvers kjördæmahóps raðast þingmenn eftir atkvæðastyrk þannig að fremst sitja þeir sem hlotið hafa flest atkvæði kjósenda í kjördæminu.

Í sænska Ríkisdeginum raðast kjördæmahóparnir í þeirri röð sem kjördæmin eru tilgreind í kosningalögum. Innan hvers kjördæmahóps raðast þingmenn samkvæmt starfsaldri, þ.e. fremstir sitja þeir sem hafa lengsta þingsetu að baki. Mál hafa þó þróast þannig á sænska þinginu að frá 2009 hefur þingmönnum verið heimilt við umræður að sitja hvar sem er í salnum og sitja þingmenn, sem taka þátt í umræðum, þá almennt í tveimur fremstu sætaröðunum. Hins vegar er áskilið að menn sitji í sínu „kjördæmasæti“ þegar greidd eru atkvæði á þinginu (Riksdagen 2012-13a).

Í sænska þinginu hafa komið fram tillögur um að breyta fyrirkomulaginu og hafa sætaskipunina eftir flokkum. Þannig var gerð tilraun til að breyta sætaskipuninni á fyrri hluta 20. aldar (Whare 1963, 11) og slíkar tillögur hafa einnig komið fram á síðustu áratugum en lítill stuðningur verið við breytingar. Á þinginu 2011-2012 flutti t.d. einn þingmaður Hægri flokksins tillögu um slíka breytingu og á þinginu 2012-2013 fluttu tveir þingmanna Svíþjóðardemókrata einnig tillögu um sama efni. Báðar þessar tillögur voru teknar saman til afgreiðslu í apríl 2013 og tillaga þingnefndar um að hafna þeim var samþykkt af Ríkisdeginum með miklum mun, eða með 289 atkvæðum gegn 19 atkvæðum Svíþjóðardemókrata (Riksdagen 2012-2013b).

Þó að algengast sé að hver þingmaður hafi fast sæti í þingsalnum þá er það ekki án undantekninga. Í portúgalska þinginu fá þingflokkarnir ákveðin sæti í salnum fyrir þingmannahóp sinn en sætin eru ekki bundin tilteknum þingmanni og setjast menn því í þau flokkssæti sem auð eru hverju sinni. Í fulltrúadeild bandaríska þingsins hafa þingmenn ekki fast sæti en setjast í þau sæti sem ætluð eru hvorum flokki og laus eru hverju sinni. Þá má nefna að í breska þinginu hafa þingmenn ekki fast sæti og í reynd er salurinn það lítill að hann rúmar ekki alla í sæti og þurfa því oft margir þingmenn að standa þegar þingfundir eru fjölsóttir.

1.2 Áhrif sätaskipunar

Tiltölulega lítið hefur verið ritað um áhrif sätaskipunar á starfsemi þinga og atferli þingmanna. Það takmarkaða sem ritað hefur verið um áhrif sätaskipunar hefur í reynd oft verið meira í ætt við hugleiðingar og fullyrðingar fremur en eiginlegar niðurstöður rannsóknna. Eitt af því sem menn hafa velt fyrir sér er hvort breska og franska hefðin í sätaskipun hafi ólík áhrif á hegðun þingmanna. Í því sambandi má vísa til skrifa Roberts (2009, 84) og Goodsell (1988, 298). Ekki er hægt að sjá að nein afgerandi niðurstaða hafi komið út úr þessari umfjöllun en þó er það sjónarmið áberandi að menn telja að þegar þingmenn sitja andspænis hverjir öðrum í þingsal, sbr. bresku hefðina, sé meiri tilhneiging til átakaumræðu en þegar þingmenn sitja í hálfhring í salnum, sbr. frönsku hefðina.

Annar fræðimaður, John R. Parkinson, vísar einnig að spurningunni um áhrif sätaskipunar. Það er niðurstaða Parkinsons að ekki hafi tekist að sýna fram á að það eitt að breyta sätaskipun í þingsal hafi áhrif atferli þingmanna (Parkinson 2012, 108). Hann bendir m.a. á að þingsalurinn er vettvangur pólitískra skoðanaskipta sem fari fram fyrir augum fjölmiðla og menn hagi því orðum sínum með tilliti til þess. Í samanburði við slíkar aðstæður, og aðra þætti sem hann fjallar um, skipti sätaskipun tiltölulega litlu máli þegar horft er til atferlis þingmanna (Parkinson 2012, 203). Rétt er að hafa í huga að umfjöllun Parkinsons og annarra um þetta efni tekur eingöngu til þinga þar sem þingmenn sitja eftir flokkum.

Þau skrif, sem hér er vísað til, lúta fyrst og fremst að því atferli sem kalla má háttsemi eða framkomu og samskipti þingmanna. Rannsókn, sem Samuel Patterson gerði á fulltrúadeild Bandaríkjaþings og tveimur ríkisþinguma (í Iowa og Wisconsin), lýtur hins vegar að hugsanlegum tengslum sätaskipunar og flokkssamheldni. Þau gögn sem Patterson studdist við voru m.a. frá þeim tíma þegar sätadráttur tíðkaðist í fulltrúadeildinni og þeim tveimur ríkisþingum sem hann skoðaði. Niðurstaða Pattersons er m.a. sú að þegar þingmenn flokks sitja saman í hóp styrki slíkt tengslin á milli þeirra og stuðli að flokks-samheldni og meiri líkur séu á að menn greiði eins atkvæði (Patterson 1972, 365-366).

En umræðan um áhrif sätaskipunar er ekki eingöngu bundin við fræðimenn. Þannig hefur kanadískur þingmaður, Bruce Hyer, tekið málið upp í fulltrúadeild kanadíska þingsins. Hann hefur verið talsmaður róttækra breytinga og á árinu 2012 flutti hann tillögu um að tekin væri upp sú sätaskipun í fulltrúadeildinni að þingmönnum væri úthlutað sæti við upphaf hvers þings með drætti. Hugmynd hans um drátt (randomized seating) er mjög í anda þess fyrirkomulags sem gildir á Alþingi þótt hann hafi ekki þekkt neitt til hins íslenska fyrirkomulags (Hyer, 2013). Bruce Hyer rökstuddi tillögu sína með því að margt af því sem færi miður í starfsháttum kanadíska þingsins mætti rekja til þess að þingmenn sætu í flokkahópum. Hann lýsti stöðunni í þinginu þannig að þingmenn í stjórn og stjórnarandstöðu sætu andspænis hvor öðrum eins og „hokki-lið“ og hrópuðu ókvæðisorð hver að öðrum. Að hans mati stuðlaði þetta fyrirkomulag að því að ýta undir átakastjórn máli í þinginu. Með því að hafa þingmenn hvers flokks dreifða um salinn yrði mönnum gert erfðara fyrir að vera stöðugt með frammíköll og hróp sem trufluðu ræður pólitískra andstæðinga. Tillaga Hyers hefur ekki hlotið afgreiðslu á kanadíska þinginu þegar þetta er ritað (Hyer, 2012).

Þar sem sätaskipun Alþingis er ólík því sem er í öðrum þingum er áhugavert að skoða hvort hægt sé að merkja einhver áhrif af sätaskipuninni á samskipti þingmanna og starfsemi Alþingis. Í greininni er reynt að leggja mat á slíkt út frá þeim takmörkuðu skráðum heimildum sem finna má um efnið, auk þess sem höfundur ræddi við ýmsa þingmenn um reynslu þeirra, bæði þingmenn er sitja nú á Alþingi og fyrrverandi alþingismenn. Að þessu verður nánar vikið síðar í greininni þegar fjallað verður um viðhorf þingmanna til sätadráttar.

2. Alþingi innleiðir sätadrátt

Þegar hið endurreista Alþingi kom saman til fyrsta fundar 1. júlí 1845 voru ekki nein fyriræli í þingsköpum (Alþingistilskipuninni) um hvernig skipa skyldi þingmönnum til sætis í þingsal. Einar Arnórsson segir að það hafi frá upphafi farið eftir samkomulagi hvar hver þingmaður hafði sæti (Einar Arnórsson 1956, 528). Skúli Thoroddsen alþingismaður lýsir fyrirkomulaginu með nokkuð öðrum hætti í þingræðu árið 1915 þegar hann segir að þingmenn hafi „sjálfir valið sér sæti, þ.e. hver tekið það sæti sem hann felldi sig best við og það gengið vel, eða þó að minnsta kosti allþolanlega“ (Alþingistíðindi 1915b, 1010).

Ný þingsköp leystu þingsköpin frá 1845 af hólmi 1876 en í þeim voru þó engin ákvæði um sätaskipun. Sama gildi þegar ný þingsköp tóku gildi 1905. Í ágúst 1914 samþykkti efri deild Alþingis tillögu þar sem skorað var á ráðherra „að leggja fyrir næsta Alþingi frumvarp til laga um ný þingsköp ...“ (Alþingistíðindi 1914, 406). Þegar nýtt Alþingi kom saman í júlíbyrjun 1915 lá hins vegar ekki fyrir neitt þingskapafrumvarp frá ráðherra og samþykktu þá bæði efri og neðri deild þingsins ályktun um að skipa nefndir til að „íhuga þingsköpin og koma fram með tillögur um lög um þingsköp Alþingis handa Alþingi“ eins og segir í ályktun deildanna (Alþingistíðindi 1915a, 190). Kosin var nefnd í báðum deildunum en þær störfuðu saman að verkefninu. Formaður (nefndur fundarstjóri) samvinnunefndarinnar var kjörinn Guðmundur Björnson, konungskjörinn þingmaður, sem sat í efri deild.³ Guðmundur tókst þá á hendur að rannsaka þingsköp annarra þjóða og búa málið í hendur samvinnunefndinni. Nefndin vann drög að frumvarpi að nýjum heildarlögum um þingsköp Alþingis og var frumvarpið lagt fram í neðri deild 24. ágúst 1915. Meðal þeirra tillagna sem voru í frumvarpinu var ákvæði um sätaskipun þingmanna og samkvæmt því skyldu þingmenn draga um sæti. Í 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins var um þetta svohljóðandi ákvæði:

Þegar þessum kosningum er lokið [þ.e. kosning forseta, varaforseta og skrifara, aths. höf.], skal hluta um sæti þingmanna, annarra en forseta og skrifara (Alþingistíðindi 1915a, 832).

Orðasambandið „að hluta um“ er enn notað í þingsköpum Alþingis. Orðasambandið er ekki algengt í nútímamáli en það táknar að varpa hlutkesti eða draga um og hefur það verið notað í síðari merkingunni á Alþingi um sätaskipunina.

Þingskapanefnd neðri deildar, sem fjallaði fyrst um frumvarpið, klofnaði en meiri

hluti hennar, sex af sjö, studdi tillöguna. Meiri hlutann skipuðu þeir Hannes Hafstein, Jón Magnússon, Einar Jónsson, Þórarinn Benediktsson, Guðmundur Eggerz og Guðmundur Hannesson. Í nefndarálitinu meiri hlutans er svohljóðandi greinargerð um þessa breytingu:

Í þingsköpum annarra þjóða eru ákvæði um það hvernig skipað skuli sætum á þingmannabekkjunum. Sumstaðar er þingmönnum raðað eftir kjördæmum, sumstaðar hlutað um sæti, sumstaðar sitja flokkarnir saman o.s.frv. en hvergi er sá siður annarsstaðar en hér að láta þetta afskipatlaust (Alþingistíðindi 1915a, 914).

Þegar framsögumaður meiri hlutans, Jón Magnússon, mælti fyrir nefndarálitinu sagði hann m.a.:

Nefndin taldi það rétt, að einhver regla væri höfð um sætaskipun þingmanna. Að öðru leyti er það aukaatriði, hvernig því er fyrir komið; væri kann ske réttara að skipa niður í sæti eftir kjördæmum; hvert kjördæmi hafi ákveðið sæti (Alþingistíðindi 1915b, 1014).

Það er ljóst af þessum orðum framsögumanns nefndarinnar að ekki var mikill þungi á bak við hugmyndina um að draga um sæti, menn vildu fyrst og fremst koma á einhverri reglu um sætaskipunina og sætadráttur hafði orðið ofan á við samningu frumvarpsins.

Sá þingmaður, sem var í minni hluta í nefndinni, Bjarni Jónsson frá Vogu, lýsti afstöðu sinni svo í nefndarálitinu:

Ógeðfellt er mér að hluta um sæti. Þætti mér betra, að hvert kjördæmi ætti sitt sæti við hliðarborðin, og væri þeim fengin sætin eftir stafrófsröð, rakið frá horninu á vinstri hönd forseta, en inni í skeifunni væru sex sæti handa alþjóðakjörnum mönnum [þ.e. landskjörnum þingmönnum, aths. höf.]. Þau sæti væru síðan auð, er menn yrðu kjörnir úr til efri deildar, nema þá er sameinað þing héldi fund (Alþingistíðindi 1915a, 917).⁴

Við umræðu um nefndarálitid í neðri deild kom fram breytingartillaga við frumvarpið frá Skúla Thoroddsen þess efnis að fallið yrði frá því að settar væru reglur um hvernig menn tækju sér sæti (Alþingistíðindi 195a, 1110). Þegar Skúli mælti fyrir breytingartillögu sinni sagði hann m.a.:

Hingað til hafa þingmenn einatt sjálfir valið sér sæti, þ.e. hver tekið það sæti sem hann felldi sig best við og það gengið vel, eða þó að minnsta kosti allþolanlega.

Hins vegar mundi það geta leitt til leiðinda, og óþæginda, ef þing-

menn sem lengi hafa setið í sama sætinu, ár eftir ár, ættu síðan allt í einu að fara að skipta um sæti.

Fjöldi manna er, sem kunnugt er, ekkert nema vaninn, — vilja eigi breyta til, og sakna þess, sem þeir hafa lengi við búið, og vona ég því, að háttvirtir þingdeildarmenn aðhyllist þessa breytingartillögu mína (Alþingistíðindi 1915b, 1010).

Tillaga Skúla var felld að viðhöfðu nafnakalli með 12 atkvæðum gegn 10, þrír greiddu ekki atkvæði. Hér munaði ekki miklu og hefðu þessir þrír er sátu hjá greitt atkvæði með breytingartillögu Skúla hefði það dugað til að fella brott ákvæði um sætadrátt. Líklegast er að þá hefði sætaskipun á Alþingi þróast með svipuðum hætti og í öðrum þingum, þ.e. þingmenn hefðu farið að sitja saman í flokkahópum.

Þegar frumvarpið kom til efri deildar frá neðri deild urðu ekki neinar umræður um þann þátt málsins er varðaði sætaskipunina. Frumvarpið hafði tekið ýmsum breytingum í meðferð neðri deildar en í efri deild var það samþykkt óbreytt eins og það kom frá neðri deild, enda hafði það veruleg áhrif á afgreiðslu málsins að frumvarpið hafði verið samið í samvinnu beggja deilda. Frumvarpið varð að lögum 13. september 1915. Þingskapalögin frá 1915 eru meðal merkustu breytinga á þingsköpum Alþingis því þau fólu í sér margháttaðar endurbætur á starfsháttum þingsins. Var með þeim lögum t.d. tekið upp fast nefndakerfi á Alþingi, en fram til þess tíma var venja að skipa nefnd um hvert mál.

Engar heimildir eru til fyrir því hvað hafi ráðið þeirri afstöðu þingskapanefndar að gera tillögu um sætadrátt á Alþingi fremur en að raða þingmönnum t.d. eftir kjördæmum eða flokkum. Skýrar fyrirmyndir um sætaskipun eftir kjördæmum voru fyrir hendi í Norgegi og Svíþjóð. Þá var hægt að horfa til Finnlands og Danmerkur um sætaskipun eftir flokkum. Líklegast verður að telja að ástæða þess að þingmenn velja ekki að fylgja þeirri reglu sem algengust var í heiminum, þ.e. sætaskipun eftir flokkum, sé að mikið umrót var í íslenska flokkakerfinu á þessum árum. Gamla flokkakerfið var í upplausn og hið nýja hafði ekki fest rætur. Skipulag stjórnmálaflokka á þeim árum var veikt og þingmenn töldu sig ekki bundna flokksböndum á þingi nema að litlu leyti. Þingflokkurinn skipti ekki sama máli og síðar varð og því ekki hvati til að skipa mönnum til sætis eftir flokkum (Þorsteinn Magnússon 2011, 348). Með breyttu flokkakerfi breyttust viðhorf margra þingmanna eins og rakið verður síðar í greininni.

Kjördæmaleiðin hefði að mörgu leyti verið eðlileg niðurstaða um sætaskipunina, ekki síst í ljósi þess að þingmenn hefðu getað horft til Noregs þar sem voru einmenningskjördæmi líkt og gilti um flest kjördæmi á Íslandi á þeim tíma. Svíþjóð bjó hins vegar við margmenningskjördæmi og hlutfallskosningar (Aardal 2002, 183; Ólafur Þ. Harðarson 2002, 131; Särilvik 2002, 226,238). Það að ekki var farin kjördæmaleiðin kann að einhverju leyti að skýrast af því að þingmenn hafi talið að sætadráttur fæli í sér minnsta breytingu frá ríkjandi fyrirkomulagi og því meiri líkur á að ná sátt um slíka skipan.

Líklega hefur Guðmundur Björnson, formaður nefndarinnar, ráðið mestu um niðurstöðu Alþingis, en í ræðu í efri deild 11. des. 1916 þegar hann tók við embætti for-

seta deildarinnar segir hann beinum orðum að hann hafi „unnið manna mest að ... umbótinni á þingsköpunum“ (Alþingistíðindi 1916-17, 7). Hann bætir svo við: „Og ég þykist skynja að það sé þess vegna að mér er nú falið forsetastarfið í þessari hæstvirtu þingdeild.“ Áhrif Guðmundar á efni þingskapanna eru enn frekar staðfest með orðum forseta neðri deildar, Benedikts Sveinssonar, árið 1922 þegar hann kallar Guðmund „höfund þingskapanna“ (Alþingistíðindi 1922, 23).

Tvívegis hafa verið gerðar breytingar á ákvæðinu um sätaskipun, árið 1936 og 1991, og lúta þær báðar að sama atriði. Í fyrra sinn var sett í þingsköp ákvæði er heimilaði að þingmenn sætu eftir flokkum ef þingflokkarnir kæmu sér saman um slíkt. Í seinna sinnið var heimildin felld úr þingsköpum. Nánar verður vikið að þessari heimild frá 1936 þegar fjallað verður um viðhorf þingmanna til sätadráttarreglunnar.

3. Fyrirmyndin að sätadrætti

Sú spurning vaknar óhjákvæmilega hvaðan fyrirmyndin að sätadrætti sé komin. Þess var áður getið að Guðmundur Björnson, formaður samvinnunefndar beggja deilda um þingsköpin, tók að sér að rannsaka þingsköp annarra þjóða og búa málið í hendur samvinnunefndinni. Það liggur ekki fyrir hvað hann hefur kynnt sér þingsköp í mörgum þingum en líklegt er að hann hafi lítið til helstu nágrannaríkja Íslands. Í framsöguræðu sinni fyrir málinu í efri deild vísar Guðmundur Björnson sérstaklega til starfshátta í fimm þingum, þ.e. Bandaríkjana, Bretlands, Finnlands, Frakklands og Noregs (Alþingistíðindi 1915bb, 580-587). Tilvísanir hans til starfshátta í þessum þingum staðfesta að hann hefur kynnt sér þingsköp þessara þinga.⁵ Þannig ræðir hann nefndaskipan á Bandaríkjaþingi og ströng ákvæði þar og í Frakklandi um þingviti; hann víkur að nefndakerfi norska þingsins, og nefnir að ríkisstjórnin í Bretlandi hafi ein rétt til að flytja tillögur til útgjalda á þinginu og greinir jafnframt frá ströngum ákvæðum í finnska þinginu um útgjaldatillögur (Alþingistíðindi 1915bb, 583-587). Hann víkur einnig að Danmörku, en ljóst er á ummælum hans að þangað átti ekki að sækja frekari fyrirmyndir. Hann leggur áherslu á orð sín með því að segja að þingsköp Alþingis „[hafa] aldrei verið og eru ekki annað en uppsuða úr dönskum þingsköpum“. Hann bætir svo við að það hafi verið vilji þingskapanefnda beggja deilda „að losa Alþingi úr því gamla danska tjóðri og semja þingsköp eftir þeim þingvenjum sem mest hafa tíðkast og best gefist á löggjafarþingum annarra þingfrjálsra þjóða“ (Alþingistíðindi 1915bb, 580).

Í nefndarálitu þingskapanefndar efri deildar víkur Guðmundur hins vegar ekkert að sätaskipun né í framsögu sinni fyrir álitinu. Ástæðan kann að vera sú að aðaldeilan um þingskapabreytinguna 1915 stóð í neðri deild og þar hafði hún verið útkljáð. Þegar fjallað hafði verið um sätaskipun í neðri deild hafði það eitt verið sagt um skipan þeirra mála í öðrum þingum að „sumstaðar er þingmönnum raðað eftir kjördæmum, sumstaðar hlutað um sæti, sumstaðar sitja flokkarnir saman o.s.frv.“ eins og segir í nefndarálitu neðri deildar Alþingis (Alþingistíðindi 1915a, 914). Hins vegar er hvergi í Alþingistíðindum vikið að því hvaða erlendu þing það væru sem skipuðu mönnum til sætis með því að hluta um sæti. Í skjalasafni Alþingis er ekki að finna nein gögn um starf þingnefndarinnar. Athugun á einkabréfasafni Guðmundar, sem varðveitt er í Þjóðskjala-

safni Íslands, veitir heldur engar upplýsingar um nefndastarfið eða við hverja hann hefur verið í sambandi erlendis þegar hann stóð fyrir því að kanna hvernig starfsháttum, þar með sätaskipun, væri háttað í erlendum þingum. Það hefur því aldrei legið fyrir hvaðan fyrirmyndin að núverandi skipan mála á Alþingi væri komin. Það er hins vegar eðlilegt að álykta að Guðmundur hafi ekki síst horft til fyrirkomulags í einhverju þeirra þinga sem áður voru nefnd.

Fyrir fram hafði höfundur búist við því að fyrirmyndina væri líklegast að finna í Evrópu í ljósi þess að samskipti manna voru þá mest við þann heimshluta. Niðurstaða athugunar höfundar er sú að í Evrópu var hægt að finna eitt dæmi um sätadrátt sem Íslendingar kynnu að hafa horft til. Það dæmi var að finna í Noregi, nánar tiltekið í Lögþinginu, efri deild norska þingsins. Sá hængur var hins vegar á að í þeirri þingdeild var sätadráttur, samkvæmt þingsköpum, undantekningarregla. Þá má líka nefna að í nokkur ár um aldamótin 1800 tíðkaðist sätadráttur í franska þinginu en það var svo langt um liðið að ólíklegt verður að teljast að hugmyndin hafi verið sótt þangað. Að franska og norska fyrirkomulaginu verður vikið nánar hér á eftir.

Athugun höfundar bendir hins vegar til þess að mestar líkur séu á því að fyrirmyndin að sätadráttarreglunni á Alþingi hafi verið sótt til Bandaríkjanna, en í fulltrúadeild Bandaríkjaþings var sätadráttur meginregla í tæp 70 ár auk þess sem hún tíðkaðist á ríkisþingum og tíðkast enn í mörgum þeirra. Þá skiptir líka máli að útfærslan á sätadrætti svipar mjög til þess sem tíðkaðist í fulltrúadeildinni. Þetta skiptir ekki síst máli í ljósi þess að í þingsköpum Alþingis voru engin ákvæði um útfærslu eða framkvæmd sätadráttar heldur aðeins sagt að dregið skyldi um sæti („hlutað um sæti“). Það hefur líklegast komið í hlut Guðmundar Björnson sem forseta efri deildar og áhrifamanns um túlkun þingskapa að hafa á hendi útfærslu hinnar nýju sätadráttarreglu.

3.1 Sätadráttur í norska Lögþinginu

Árið 1814 var komið á fót þingi í Noregi samkvæmt Eiðsvallarstjórnarskránni og það nefnt Stórþingið (Stortinget). Það starfaði í þremur málstofum fram til 2009, því auk funda í sjálfu Stórþinginu skiptist það í Óðalsþing (Odelstinget) og Lögþing (Lagtinget), en tveimur síðastnefndu málstofunum var ætlað að fjalla um löggjafarmálefni. Þegar nýtt þing kom saman eftir kosningar kaus Stórþingið fjórðung þingmanna til setu í Lögþinginu („efri deild“) en aðrir sátu í Óðalsþinginu („nedri deild“). Í Stórþinginu og Óðalsþinginu sátu þingmenn eftir kjördæmum sem röðuðust eftir stafrófinu. Þingsköp kváðu hins vegar á um að í Lögþinginu skyldu þingmenn raðast í sæti eftir atkvæðastyrk, þ.e. eftir þeim fjölda atkvæða sem hver og einn þingmaður hafði fengið við kjör í Stórþinginu til Lögþingsins. Þingsköpin kváðu jafnframt á um að ef einhverjir þingmenn hefðu hlotið jafnmörg atkvæði skyldi draga um röð þeirra. Frá upphafi var því alltaf eitthvað um að dregið væri um röð þingmanna eftir kosningu til Lögþingsins þó að þingsköpin gerðu ráð fyrir slíku sem undantekningarreglu. Á 20. öldinni og fram til þess tíma að deildin var lögð niður 2009 varð hins vegar undantekningarreglan að aðalreglu við sätaröðun því eftir 1903 var oftast samkomulag milli flokkanna um val til Lögþingsins. Þingmenn sem þangað völdust höfðu því oftast flestir jafnmörg atkvæði á bak við sig við kjör

til deildarinnar og kallaði það á að dregið væri á milli þeirra um röð sem síðan ákvarðaði hvernig sætaröð yrði. Dráttur fór þannig fram að seðlar með nöfnum þingmanna voru settir í skál sem forseti dró úr (Grønn 2013; Danielsen 1964, 2:179). Sætdrátturinn skar ekki úr um sætanúmer heldur um í hvaða röð þingmenn skyldu vera innan þess hóps sem valinn var til Lögþingsins. Sú röðun ákvarðaði síðan hvaða sæti þeir hlutu.

Það er mat höfundar að ef alþingismenn hefðu horft til Lögþingsins um sætaskipun 1915 þá hefðu þeir að öllum líkindum tekið skýrlega mið af því fyrirkomulagi sem þar ríkti. Þessi ályktun byggist á því að þegar Íslendingar sóttu fyrirmyndir til Noregs um starfshætti á Alþingi voru norsku tengslin yfirleitt nokkuð augljós. Þannig má nefna að þegar Íslendingar fengu stjórnarskrá 1874 var innleitt nokkuð svipað málstofukerfi á Alþingi og í Noregi, þ.e. Alþingi skiptist í þrjár málstofur líkt og norska þingið: Sameinað Alþingi, efri deild og neðri deild.⁶ Danska þingið var hins vegar tvískipt. Norska og íslenska málstofukerfið var óþekkt annars staðar í Evrópu. Með þingskapabreytingunni 1915 var síðan innleitt fast nefndakerfi líkt og tíðkast hafði í Noregi frá stofnun Stórþingsins, en fastanefndir tíðkuðust t.d. ekki í danska þinginu fyrr en 1971. Í nefndaráliði þingskapanefndarinnar 1915 er þannig sagt að greinin um fastanefndirnar sé „mjög sniðin eftir þingsköpum Norðmanna“ (Alþingistíðindi 1915a, 915).

3.2 Sætdráttur í franska þinginu 1795-1814

Eftir fall ógnarstjórnar Robespierres í júlí 1794 var lögð mikil áhersla á að koma í veg fyrir að þingmenn skiptu sér upp í skipulagada hópa. Liður í því voru breytingar á sætaskipun í þingsalnum. Í stað bekkja komu nú númeruð sæti og í hverjum mánuði var dregið um í hvaða sæti þingmenn skyldu sitja (Bienfait og van Beek, 2001, 173). Engar heimildir eru hins vegar fyrir því að þingmenn á Alþingi hafi þekkt til þessa skamm-lífa fyrirkomulags í franska þinginu þegar farið var á fyrri hluta 20. aldar að huga að breytingum á sætaskipun.

3.3 Sætdráttur í fulltrúadeild Bandaríkjaþings

Þegar fulltrúadeild Bandaríkjaþings kom fyrst saman 1789 gildi sú óskráða regla að menn völdu sér sæti sjálfir að því tilskildu að enginn annar væri búinn að taka það sæti áður. Þetta var ekki ósvipað því fyrirkomulagi sem ríkti á Alþingi frá 1845-1915. Í fulltrúadeildinni var því alltaf nokkur keppni um sæti og þeir þingmenn, sem bjuggu næst Washington og komu yfirleitt fyrstur til þings, tryggðu sér bestu sætin með því að merkja sér þau um leið og komið var til borgarinnar.⁷ Þeir gátu síðan haldið sæti sínu allt þingið, tvö ár í senn. Við hvert sæti var borð og í reynd var þetta því helsta vinnuástaða hvers þingmanns fram á 20. öld því þeir fengu ekki skrifstofur fyrr en árið 1908 (Galloway 1976, 50-51; Office of Art and Archives 2013).

Sætafyrirkomulag sem byggðist á reglunni „fyrstur kemur, fyrstur fær“ var stöðugt deiluefni meðal þingmanna í fulltrúadeildinni og á þriðja áratug 19. aldar fóru að koma fram tillögur um að dregið skyldi um sæti þingmanna. Slík tillaga náði þó ekki fram að ganga fyrr en 1845. Á þingfundi 2. des. 1845 var samþykkt með 117 atkvæðum gegn 77 að viðhafa sætdrátt í deildinni (U.S. House Journal 1845-1846, 13, 53-55). Í byrjun var

fyrirkomulagið þannig að seðlum með nöfnum allra þingmanna var komið fyrir í boxi og dró síðan skrifstofustjóri fulltrúadeildarinnar (Clerk of the House) seðla úr boxinu. Þingmenn stóðu á meðan á auðu svæði í jafri salarins og þegar skrifstofustjórinn las nafn þingmanns af seðli gekk þingmaður að því borði sem hann kaus að sitja við og lagði yfirleitt hatt sinn á borðið. Þessi fyrsti sætadráttur árið 1845 tók þrjár klukkustundir og ríkti mikil spennan þegar á leið enda þrengdist mjög val manna þegar leið að lokum dráttarins. Þrátt fyrir að sætadráttur væri meginreglan við sætaskipun skapaðist strax sú venja 1845 að menn völdu ekki sæti sem aldnir þingskörungar höfðu setið lengi í. Við sætadráttinn 1845 fékk þannig John Quincy Adams, sem hafði m.a. gegnt embætti Bandaríkjaforseta 1825-1829, að halda því sæti sem hann hafði setið í frá því hann tók sæti í fulltrúadeildinni 1831, en hann er eini forseti Bandaríkjanna sem hefur verið kosinn í fulltrúadeildina eftir að hafa látið af störfum forseta landsins (Wikipedia-b). Það skapaðist því snemma sú venja að þingmenn sem áttu að baki langan og farsælan þingferil fengu að velja sér sæti fyrir fram án sætadráttar. Um svipað leyti hófst einnig sú þróun að þingmenn hópuðu sig saman í salnum eftir pólitískum viðhorfum og flokksböndum. Þeir sem töldust til demókrata (og forvera þeirra) völdu sér því sæti í sama hluta salarins, þ.e. til hægri við forsetastúkuna, og repúblíkanar (og forverar þeirra) vinstra megin við forseta (Office of Art and Archives 2013).

Á fyrstu þingunum sem sætadráttur fór fram annaðist skrifstofustjóri þingsins sjálfur dráttinn en þegar frá leið og sætadráttur hafði fest sig í sessi varð sú breyting að þingsveini var falið að draga nöfnin úr kassanum, en það gerðist fyrst árið 1856. Þingsveinninn afhenti skrifstofustjóra, sem stóð við hlið hans, seðilinn og las hann upp nafn þingmannsins. Árið 1865 verður enn frekar sú breyting að þingsveinninn er látinn vera með bindi fyrir augu og hélst sú venja alla tíð meðan sætadráttur tíðkaðist í þingdeildinni. Þá var gerð sú breyting 1873 að látið var duga að draga um sæti við upphaf hvers nýs kjörtímabils, annað hvert ár, en ekki árlega, eins og verið hafði. Einnig var fleiri þingmönnum bætt í þann hóp sem áttu kost á því að velja sér sæti fyrir fram án dráttar. Þann hóp skipuðu flokksleiðtogarnir á þinginu, fyrirverandi þingforsetar, þingmenn sem áttu við heilsuleysi að stríða og formenn mikilvægra þingnefnda (Jewell og Patterson 1986, 85-86; Office of Art and Archives 2013).

Árið 1881 varð mikilvæg breyting á fyrirkomulagi sætadráttar þegar númeraðar kúlur (gerðar úr filabeini og í mahóni-kassa) komu í stað seðla með nöfnum þingmanna. Áður en sætadráttur hófst lá fyrir listi með nöfnum þingmanna í stafrófsröð og þingmenn fengu jafnframt númer, sá fyrsti í stafrófinu var númer eitt o.s.frv. Kúludrátturinn fór fram með sama hætti og seðladrátturinn áður, þ.e. skrifstofustjóri þingsins fól þingsveini að draga kúlu úr kassa og síðan tók skrifstofustjóri við hverri kúlu og las númerið. Sá þingmaður sem hafði það númer á þingmannalistanum mátti síðan velja sér laust sæti. Þetta hélt áfram þar til allir þingmenn höfðu valið sér sæti. (Jewell og Patterson 1986, 85-86; Office of Art and Archives 2013).

Með þeirri breytingu sem varð 1881 má segja að komin hafi verið sú skipan á í fulltrúadeild Bandaríkjaþings sem líkist mjög því fyrirkomulagi sem tekið var upp á Alþingi 1915 með þeirri meginundantekningu að á Alþingi réð númer kúlunnar því hvaða sæti

þingmenn fengu, en á Bandaríkjaþingi réð númer kúlunnar því í hvaða röð menn fengu að velja sér sæti.

Í janúar árið 1908 varð mikilvæg breyting á aðstöðu þingmanna bandarísku fulltrúadeildarinnar þegar tekin var í notkun skrifstofubygging þar sem hver þingmaður fékk eigin skrifstofu. Þegar úthlutað var skrifstofuherbergjum var valin sú leið sem þingmenn þekktu best til, þ.e. kúludráttur. Sá þingmaður, sem kallaður var upp, gekk að stórri teikningu af skrifstofubyggingunni og valdi sér skrifstofu. Með tilkomu skrifstofanna urðu sætin og vinnuborðin í þingsalnum ekki lengur eins þýðingarmikil fyrir starf þingmanna, enda var það líka svo að með fjölgun þingmanna voru þrengsli orðin mikil í salnum og menn töldu orðið tímabært að breyta til. Fyrir upphaf 63. þings í desember 1913 hafði náðst samkomulag um að fjarlægja borðin og setja bekki í salinn í stað stóla og borða. Jafnframt var ákveðið að falla frá sætadrætti enda þótti mikill tími fara í hann. Ákveðið var að enginn hefði fast sæti heldur tækju menn sér hverju sinni það sæti sem laust væri, en þó var haldið þeirri venju að demókratar sætu hægra megin og repúblíkanar vinstra megin. Enn þá velja nýir þingmenn í fulltrúadeildinni sér laus herbergi eftir kúludrátt, og eru það einu leifarnar af þeirri venju sem ríkti um sætadrátt í tæp 70 ár (Jewell og Patterson 1986, 85-86; Office of Art and Archives 2013; Patterson 1972, 334-349).

Þó að hér hafi eingöngu verið fjallað um fulltrúadeildina var sætadráttur ekki aðeins bundinn við hana heldur hefur fyrirkomulagið þekkt í ýmsum ríkisþingum í Bandaríkjunum, t.d. Ohio-ríki (Gold 2009, 139). Samkvæmt rannsókn sem gerð var árið 1967 kom í ljós að á þriðjungi fulltrúadeilda ríkisþinga í Bandaríkjunum gildi það fyrirkomulag að þingmenn völdu sér sæti eftir kúludrátt (Jewell og Patterson 1986, 86).⁸ Í þessu sambandi má nefna að í fréttabréfi sem Vestur-Íslendingurinn og ríkisþingmaðurinn Paul Johnson ritar í blaðið *Lögberg* árið 1925 greinir hann frá þingsetningu ríkisþingsins í Norður-Dakóta í Bandaríkjunum og segir um það m.a.:

... eftir nokkrar umræður voru þingmenn látnir draga um sæti og vorum við Pembina county þingmenn mjög heppnir við dráttinn og fengum sæti í fremstu röð, hér um bil bestu sæti í húsinu ... (Johnson 1925, 2).

3.4 Bandarísk áhrif á filippseyska þingið

Í framhaldi af spænsk-ameríska stríðinu 1898 komust Filippseyjar á vald Bandaríkjanna (Wikipedia-c). Árið 1907 var komið á fót þingi á Filippseyjum og þar sem landið var enn bandarískt yfirráðasvæði var mjög horft til Bandaríkjaþings þegar kom að skipulagi filippseyska þingsins. Þannig tóku t.d. þingsköp fulltrúadeildar þingsins mið af þingsköpum fulltrúadeildar Bandaríkjaþings (Wikipedia-d). Ákvæði um sætadrátt var fest í þingsköpin og kveðið á um að við upphaf hvers þings skyldi dregið um sæti. Sætadráttur fór þannig fram að seðlum með nöfnum allra þingmanna var komið fyrir í boxi og síðan var dregið og tilkynnt það nafn sem velja mætti sér sæti í salnum (Rivera 1962, 146-47, 828). Ákvæðið um sætadrátt var í þingsköpum alveg fram til ársins 2010, en í reynd var það óvirkt frá 1988 (Yap 2014). Árið 2010 var sett í þingsköp filippseyska þingsins (158. gr.) að úthlutun sæta í þingsal skuli vera í höndum þingforseta (Rules of the House, 2010).

4. Sætráttur í framkvæmd á Alþingi

Í þessum kafla verður fyrst greint frá fyrirkomulagi sætráttar á Alþingi og síðan verða dregin fram þau tvö atriði sem helst hafa einkennt framkvæmd sætráttar á Alþingi. Það fyrra er að fram yfir miðja 20. öld var oft fallið frá sætrætti, fyrst og fremst þó í efri deild. Síðara atriðið er að á sama tímabili var rík tillhneiging til þess að menn skiptust á sætum og gildi það einkum um þingmenn er sátu í neðri deild.

4.1 Fyrirkomulag sætráttar

Frá því að sætráttur hóst árið 1916 hefur fyrirkomulagið verið í meginatriðum með sama hætti. Í þingsköpum Alþingis er ákvæðið um sætrátt orðað svo að „hluta skal um sæti þingmanna á þingsetningarfundum í upphafi hvers löggjafarþings“⁹ (þingsköp Alþingis, 2012). Í upphaflega ákvæðinu var jafnframt tekið fram að ekki skyldi hluta um sæti forseta og skrifara, en skrifarar voru þingmenn sem kjörnir voru til að annast ritara-störf á þingfundinum og sátu forseta hvor á sína hönd (Alþingistíðindi 1915a, 832). Forseta og skrifurum voru ekki ætluð önnur sæti í þingsalnum. Forsetar deildanna og skrifarar höfðu þó föst sæti á fundum sameinaðs Alþingis. Ákvæði um skrifara voru felld úr þingsköpum 1991 þegar Alþingi varð ein málstofa og tóku þá starfsmenn þingsins að sér verkefni skrifara. Sama ár fékk forseti Alþingis sæti í salnum sem hann getur setið í þegar varaforseti stýrir þingfundum.

Eftir að þingmenn hafa dregið um í hvaða sæti þeir sitja í upphafi hvers þings halda þeir því sæti allt þingið.¹⁰ Ráðherrar draga ekki um sæti heldur sitja í ráðherrastólum.¹¹ Varamenn, sem taka sæti á Alþingi, sitja í sætum þingmanna sem þeir gegna störfum fyrir, en varamönnum ráðherra eru ætluð sérstök sæti. Þá hefur sú venja skapast síðustu ár að tekin eru frá sæti næst aðalinngangi í salinn fyrir formenn þingflokka og draga þeir þá innbyrðis um þessi sæti. Einnig hefur verið tekið tillit til þeirra sem eiga við heilsu-brest að stríða, en að þessum atriðum verður vikið nánar síðar.

Fram til 1991, meðan Alþingi starfaði í þremur málstofum, voru fundir sameinaðs Alþingis haldnir í sal neðri deildar. Sú regla gildi að tiltekin sæti voru frátekin í salnum fyrir þingmenn efri deildar þegar þeir tóku þar þátt í fundum sameinaðs þings. Frá-teknu sætin voru næst forsetastól, innsti bekkur. Þegar dregið var um sæti í neðri deild komu því þessi sæti ekki til úthlutunar og voru auð nema á fundum sameinaðs þings. Á fundum neðri deildar freistuðust hins vegar þingmenn deildarinnar stundum til að setjast í þessi sæti. Á fundi í neðri deild 1934 vakti einn þingmaður, Thor Thors (Sjálfsstæðis-flokki), athygli á þessu og spurði forseta deildarinnar „hvort innri sætahringurinn [væri] ekki aðeins ætlaður efri deildar þingmönnum þegar fundir [væru] í sameinuðu þingi“ (Alþingistíðindi 1934, 29). Forseti, Jörundur Brynjólfsson, svaraði því til að hann hefði „tekið eftir því að nokkrir háttvirtir þingmenn hafa tekið sér sæti annars staðar [en í út-hlutuðum sætum, aths. höf.] og hef ég bent á ákvæði þingskapanna um það að þegar þingmenn kveðja sér hljóðs skuli þeir tala frá sætum sínum ...“ (Alþingistíðindi 1934, 29).

Þegar sætráttur hefst á þingsetningarfundum hefur forseti fyrir framan sig lista með nöfnum þingmanna í stafrófsröð („þingsetningarlisti“). Á borðum starfsmanna, er sitja

beggja megin við forseta, er útskorinn viðarkassi með númeruðum trékúlum.¹² Forseti byrjar á því draga úr kúlukassanum á vinstri hönd (var áður kúlukassi efri deildar) eina kúlu og ræður númer þeirrar kúlu hvaða þingmaður gengur fyrst til forseta og dregur um sæti. Aðrir draga síðan í stafrófsröð miðað við nafn þess sem fyrstur var kallaður að borði forseta. Sætadrátturinn fer að öðru leyti þannig fram að forseti les upp nöfn þingmanna sem ganga að forsetaborði og draga kúlu úr þeim kassa sem er forseta á hægri hönd (var áður kúlukassi neðri deildar) og taka síðan sæti sem er með sama númeri.¹³ Starfsmennirnir, er sitja við hlið forseta, skrá niðurstöðuna um leið og forseti tilkynnir sætanúmer fyrir hvern þingmann. Fram til ársins 1999 var ekki dregið um hvaða þingmaður skyldi draga fyrstur kúlu heldur drógu þingmenn eftir stafrófsröð og dró þá fyrst sá er fremstur var í stafrófinu (gerðabókardrög Alþingis, 1998-2000). Breytingin var gerð að ósk Sverris Hermannssonar sem þá tók sæti á Alþingi á ný, en hann hafði áður m.a. verið forseti neðri deildar 1979-83.

4.2 Fallið frá sætadrætti

Komið hefur fram að ekki voru allir sáttir við þá breytingu að taka upp sætadrátt á Alþingi og fannst óþarfi að menn væru á hverju nýju þingi að skipta um sæti. Enda þróuðust mál svo að fram yfir miðja 20. öld var alloft fallið frá sætadrætti, fyrst og fremst þó í efri deild. Fram til ársins 1959 má segja að það hafi verið meginregla í efri deild að samþykkt voru afbrigði frá þingsköpun þess efnis að ekki skyldi hlutað um sæti. Þetta kemur greinilega fram í töflu 1 þar sem sést að á fyrstu 40 árum hinnar nýju skipunar í efri deild var á 39 af 50 þingum ekki dregið um sæti, eða í 78% tilvika. Í framkvæmdinni var þetta þannig að ef ekki voru þingskosningar milli þinga þá héldu menn yfirleitt sama sæti og á fyrra þingi. Á nýju þingi eftir kosningar kom tvennt til. Ýmist var á 1. fundi dregið um sæti eða menn héldu „sætum er þeir [höfðu] tekið sér þá er þeir komu inn í deildarsalinn“ eins og segir í þingtíðindum (sjá t.d. Alþingistíðindi 1924, 64-65). Á tímabilinu 1916 til 1959 er í 15 skipti efnit til þingskosninga og í kjölfar átta þeirra er dregið um sæti en í sjö skipti taka menn sér sæti að eigin vali.

Tafla 1. Sætadráttur á Alþingi 1916-1958¹⁴

	Efri deild	Neðri deild
Dregið um sæti	11 þing	43 þing
Ekki dregið um sæti	39 þing	8 þing
Fjöldi þinga	50 þing ¹⁵	51 þing

Eins og sést í töflu 1. var aðeins á 8 þingum af 51 samþykkt að falla frá sætadrætti í neðri deild, eða í 16% tilvika. Í nokkur skipti voru þó gerðar tillögur um slíkt í neðri deild en þær voru felldar.

Frá og með haustþinginu 1959 (80. þing), en það ár tók samstjórn Sjálfstæðisflokks og Alþýðuflokks við völdum (Viðreisnarstjórnin), hefur það hins vegar verið föst regla

að þingmenn dragi um sæti. Ekki er hægt að slá því föstu hvers vegna þessi breyting verður á þessum tímapunkti. Hugsanleg skýring er þó sú að einn helsti forustumaður ríkisstjórnarinnar, Bjarni Benediktsson, hafði á Alþingi 1946 lýst þeirri skoðun að í reynd væri óheimilt að veita afbrigði frá sætadrætti með þeim hætti að menn héldu sömu sætum og á fyrra þingi eða veldu sér sæti sjálfir. Hann vísaði til þess að í 7. gr. þingskapa stæði að hluta skyldi um sæti þingmanna nema þingflokkar hefðu komið sér saman um annað. Hann sagði ákvæðið um sætadrátt fortakslaut og aðeins heimiluð ein undan- tekning frá því í þingsköpum, þ.e. að þingflokkar komi sér saman um að skipa sér eftir flokkum, en heimildarákvæði kom í þingsköp 1936. Þessum skilningi Bjarna hafnaði forseti deildarinnar, Þorsteinn Þorsteinsson, og sagði að deildin gæti veitt afbrigði frá hvers konar þingskapaákvæði sem væri. Hann vísaði einnig til þess að áratuga venja væri fyrir því að veitt væru afbrigði frá því að hluta um sæti. Rökstuðningur þingforsetans um áratuga venju getur þó ekki talist sterkur því aðalþátturinn í málflutningi Bjarna byggðist á vísun til þess að ákvæðinu hefði verið breytt 1936 og að hans mati gert fortakslaut hvað varðar undanþágur (Alþingistíðindi 1946, 12-13).

Sá munur sem var á framkvæmd sætadráttarreglunnar í efri og neðri deild er mjög áberandi. Hinn formlegi rökstuðningur fyrir því að ekki væri ástæða eða tilefni til að draga um sæti í efri deild var í upphafi sá að forseti deildarinnar og skrifarar væru þeir sömu og á fyrra þingi og því kallaði ekkert á að menn skiptu um sæti, en forseti og skrifarar höfðu fast sæti við forsetaborð og þurftu ekki að draga sér sæti eins og áður hefur verið nefnt (sjá t.d. Alþingistíðindi 1917, 26). Í neðri deild, þar sem meginreglan var sú að menn drógu um sæti, var ekki gripið til þessa rökstuðnings. Ástæðan fyrir muninum á framkvæmd mála í efri og neðri deild má ef til vill fyrst og fremst rekja til stærðarmunar deildanna, en aðeins þriðjungur þingmanna sat í efri deild. Þegar sætadráttur er innleiddur 1916 sitja þannig 14 þingmenn í efri deild en 26 í þeirri neðri, en alls voru þingmenn þá 40. Aðeins 11 þingmenn drógu þá um sæti í efri deild, þ.e. forseti og skrifarar voru undanþegnir, svo og ráðherrar ef þeir sátu í deildinni. Það orð fór alla tíð af efri deild að þar ríkti „klúbbs-andrúmsloft“ sem stafaði af fámenni deildarinnar og hversu þingsalurinn var lítill.¹⁶

Þótt frá árinu 1959 hafi komist festa á að þingmenn drægu sér sæti hefur þó verið vikið frá þeirri meginreglu fyrir tvo hópa. Í öðrum hópnum eru þingmenn sem hafa búið við einhverja líkamlega fötlun eða átt við heilsubrest að stríða, sbr. töflu 2. Þessir þingmenn hafa verið undanþegnir sætadrætti og verið úthlutað sæti er hentar þeim sérstaklega. Þannig hefur þeim þingmönnum sem bundnir hafa verið við hjólastól verið úthlutað sæti næst dyrum að þingsalnum til að auðvelda aðkomu hjólastóls. Þessi háttur var fyrst hafður á fyrir þingmennina Jóhann Hafstein og Magnús Kjartansson á tveimur þingum á árunum 1976-78. Þeir fengu sæti sitt hvorum megin gangvegs næst dyrum þingsalarins, enda voru þau sæti þá ekki frátekin fyrir þingflokksformenn eins og síðar varð (Alþingistíðindi 1976-1977, 8; Alþingistíðindi 1977-78, 10). Sama gilti einnig um varaþingmennina Guðmund Magnússon 2005 (vefútgáfa Alþingistíðinda 2005-2006; Morgunblaðið 2005, 2) og Freyju Haraldsdóttur 2013 (Morgunblaðið 2013, 6), sem bæði eru í hjólastól, þegar þau tóku um tíma sæti á Alþingi. Þau fengu sæti næst hliðardyrum

í vesturhluta þingsalarins, en þau sæti eru annars ætluð varaþingmönnum ráðherra. Allir þessir þingmenn fengu heimild til að tala úr sæti sínu. Eftir breytingu, sem gerð var á ræðustól við upphaf þings 9. september 2014, geta nú fatlaðir í hjólastól flutt mál sitt úr ræðustól þingsins (vefútgáfa Alþingistíðinda 2014-2015a). Sams konar undaþaga var veitt fyrir varaþingmanninn Sigurlín Margréti Sigurðardóttur þegar hún tók sæti við upphaf þings árið 2003 og 2004. Sigurlín er heyrnarlaus og því var við sæti hennar komið fyrir sérstökum tölvubúnaði svo hún gæti fylgst með ræðum þingmanna sem voru túlkaðar á táknmáli. Þá var henni einnig heimilað að flytja mál sitt á táknmáli úr ræðustól (vefútgáfa Alþingistíðinda, 2003-2004).

Þá voru veitt afbrigði fyrir þingmanninn Helga Hjörvar sem hefur skerta sjón, frá því hann tók sæti á Alþingi 2003 og þar til hann varð þingflokksformaður. Hann fékk ætíð sæti næst hliðardryum í austurhluta þingsalarins. Einnig voru veitt afbrigði fyrir þingmanninn Steinunni Þóru Árnadóttur, sem hefur skerta hreyfingu, við upphaf þings 2014 og tekið frá sæti fyrir hana áður en sætadráttur hófst (vefútgáfa Alþingistíðinda 2014-2015b). Þá hefur komið upp tilvik þar sem þingmaður hefur þurft sérstaka tilhliðrun eftir að sætadrætti er löngu lokið. Steingrímur J. Sigfússon fékk til bráðabirgða, eftir að hann slasaðist á fæti í apríl árið 2000, nýtt sæti í salnum í skeifunni fyrir framan ræðustólinn, en sætið var ætlað varaþingmönnum á þeim tíma. Hann fékk jafnframt heimild til að tala úr sæti sínu (vefútgáfa Alþingistíðinda 1999-2000; Dagur 2000, 9).

Hinn hópurinn, sem er undanþeginn sætadrætti, eru formenn þingflokka, en fyrir upphaf þings árið 2004 var gert samkomulag milli forseta Alþingis og formanna þingflokka um taka frá sæti fyrir þingflokksformenn sem eru beggja megin við aðalgangveg þingsalarins. Þingflokksformenn draga hins vegar innbyrðis um þessi sæti þannig að sætadráttarræglan tekur að því leyti einnig til þeirra. Ef formannsskipti verða í þingflokki eftir að sætadráttur hefur átt sér stað, sem ekki er algengt, skipta þingmennirnir um sæti og nýr þingflokksformaður tekur sæti forvera síns og öfugt. Þannig urðu í janúar 2013 breytingar á formennsku í þingflokki Hreyfingarinnar og Birgitta Jónsdóttir tók við af Margréti Tryggvadóttur og skiptu þær á sætum (vefútgáfa Alþingistíðinda 2012-2013).

Ástæðan fyrir þessari tilhliðrun fyrir þingflokksformenn er sú að þeir þurfa starfa sinna vegna að geta brugðið sér úr sæti sínu með skjótum hætti, bæði til að komast í ræðustól til svara fyrir sinn flokk og til að sinna verkefnum er tengjast formennsku í þingflokknunum, m.a. til að fylgjast með viðveruskrá þingmanna við atkvæðagreiðslur. Að minnsta kosti áratug áður en þessi framkvæmd komst á með formlegum hætti höfðu sumir þingflokksformenn sóst eftir þessum sætum og ef þau komu í hlut samflokksmanns var skipt um sæti. Þannig má sjá í töflu 3 að á árunum 1993 til 1996 fékk Geir H. Haarde, formaður þingflokks Sjálfstæðisflokksins, þingmenn flokksins á fjórum þingum til að hafa sætaskipti við sig svo hann hefði sæti við gangveginn. Sama gerðu Sigríður Anna Þórðardóttir, formaður þingflokks Sjálfstæðisflokksins, og Rannveig Guðmundsdóttir, formaður þingflokks Samfylkingarinnar, árið 2000.

Tafla 2. Frátekin sæti fyrir fatlaða þingmenn eða þingmenn með skerta hreyfigetu

1976-1978, 98. og 99. þing	Frátekin sæti fyrir Jóhann Hafstein (Sjálfstfl.) og Magnús Kjartansson (Alþb.).
1999-2000, 125. þing	Frátekið sæti tímabundið fyrir Steingrím J. Sigfússon (Vinstri-gr.).
2003, 130. þing	Frátekin sæti fyrir Helga Hjörvar (Samf.) og Sigurlín Margréti Sigurðardóttur (Frjásl.).
2003-2004, 131. þing	Frátekin sætin fyrir Helga Hjörvar og Sigurlín Margréti Sigurðardóttur.
2005-2013, 132.-141 þing	Frátekið sæti fyrir Helga Hjörvar.
2014-2015, 144. þing	Frátekið sæti fyrir Steinunni Þóru Árnadóttur (Vinstri-gr.).

Tafla 3. Sætaskipti á Alþingi 1993-2007 (nöfn þingflokksformanna eru skáletruð)

1993, 117. þing	Sigríður A. Þórðardóttir (Sjálfstfl.) skipti við <i>Geir H. Haarde</i> (Sjálfstfl.). Jóna Valgerður Kristjánsdóttir (Kvennal.) skipti við Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur (Kvennal.).
1994, 118. þing	Einar K. Guðfinnsson (Sjálfstfl.) skipti við <i>Geir H. Haarde</i> .
1995, 119. þing	Einar K. Guðfinnsson skipti við <i>Geir H. Haarde</i> .
1995-96, 120. þing	Guðmundur Hallvarðsson (Sjálfstfl.) skipti við <i>Geir H. Haarde</i> .
2000-01, 126. þing	Arnbjörg Sveinsdóttir (Sjálfstfl.) skipti við <i>Sigríði A. Þórðardóttur</i> (Sjálfstfl.). Lúðvík Bergvinsson (Samf.) skipti við <i>Rannveigu Guðmundsdóttur</i> (Samf.).
2007, 135. þing	Jón Magnússon (Frjásl.) skipti við Guðjón A. Kristjánsson (Frjásl.).

4.3 Þingmenn skipta á sætum

Í Alþingistíðindum eru birtar niðurstöður sætadráttar. Yfirlitið, sem þar er birt, segir hins vegar ekki alla söguna því alveg frá því að þessi skipan var tekin upp var lengi rík tilhneiging til þess að þingmenn skiptu á sætum. Vandinn er hins vegar að þessi skipti á sætum eru ekki skráð í Alþingistíðindi. Það er hins vegar hægt að fá einhverja mynd af þessum sætaskiptum með athugunum á tveimur viðbótarheimildum. Í fyrsta lagi með því að skoða svokölluð gerðabókardrög þingtíðinda, þ.e. uppköst ritara sem hafa skráð fundargerð af fyrsta fundi þingdeildarinnar þegar dráttur fór fram. Ritara hafa stundum sett á blað breytingar sem urðu á sætaskipun eftir að dráttur fór fram en eftir sem áður var hinn formlegi dráttur einn skráður í þingtíðindi. Í öðru lagi er stundum vikið að sætaskiptum í dagblöðum þessa tíma og tilgreind ýmis dæmi um slík skipti.

Þegar sætadráttur hófst á Alþingi árið 1916 áttu margir erfitt með breyta til eins og Skúli Thoroddsen hafði spáð fyrir um þegar hann beitti sér gegn innleiðingu hinnar nýju skipunar. Menn höfðu vanist því að hafa „sitt sæti“ sem þeir höfðu sjálfir valið sér og voru því misánægðir með sætadráttinn. Fyrstu áratuginu var því alltaf eitthvað um það að þingmenn væru að skipta á sætum og sú venja komst á að þingmönnum væri heimilt að hafa sætaskipti við aðra þingmenn. Kemur jafnvel fram í orðum þingforseta á þingfundi í neðri deild að slíkt sé talið sjálfsagt mál (Alþingistíðindi 1942, 23). Þessi sætaskipti virðast þó fyrst og fremst hafa verið bundin við neðri deild enda sætadráttur lengst af sjaldgæfur í efri deild. Nokkur dæmi um slík sætaskipti í neðri deild er að finna í töflu 4.

Stundum var hæðst af þessum sætaskiptum í fjölmiðlum á þessum tímum og talað um „hrossakaup“ og „sætalotteri“ (Ísafold 1921, 2), og „margs konar verslun“ með sæti (Morgunblaðið 1932, 3). Þannig skýrir dagblaðið Vísir frá því í janúar 1928 að „eftir að fundi var slitið [þ.e. í neðri deild, aths.höf.] fór drjúgur tími í hrossakaup um sætin er á þennan hátt höfðu fengist því ekki vildu allir una því er forsjónin fékk þeim“ (Vísir 1928, 2). Reyndar var tal manna um hrossakaup ekki bara bundið við blaðafrásagnir því í þingræðu í neðri deild 1936 sagði Stefán Jóhann Stefánsson, síðar forsætisráðherra, að „í þessari háttvirtri deild hefur dráttur verið látinn ráða að svo miklu leyti sem hrossakaup hafa ekki ráðið á eftir“ (Alþingistíðindi 1936, 432).

Tafla 4. Dæmi um sætaskipti í neðri deild Alþingis 1933-1989

1933, 47. þing	Bjarni Ásgeirsson (Framsfl.) skipti við Tryggva Þórhallsson (Framsfl.).
1934, 48. þing	Ólafur Thors (Sjálfstfl.) skipti við Pétur Ottesen (Sjálfstfl.).
1943, 62. þing	Jakob Möller (Sjálfstfl.) skipti við Pétur Ottesen.
1945-46, 64. þing	Lúðvík Jósepsson (Sósfl.) skipti við Pétur Ottesen.
1950-51, 70. þing	Jón Sigurðsson (Sjálfstfl.) skipti við Pétur Ottesen.
1953-54, 73. þing	Hannibal Valdimarsson (Alþfl.) skipti við Pétur Ottesen.
1954-55, 74. þing	Emil Jónsson (Alþfl.) skipti við Pétur Ottesen.
1967-68, 88. þing	Þrír skiptu innbyrðis. Matthías Bjarnason (Sjálfstfl), Stefán Valgeirsson (Framsfl.) og Pétur Sigurðsson (Sjálfstfl.).
1973, 94. þing	Gunnar Gíslason (Sjálfstfl.) skipti við Jóhann Hafstein (Sjálfstfl.).
1989-90, 112. þing	Birgir Ísl. Gunnarsson (Sjálfstfl.) skipti við Friðrik Sophusson (Sjálfstfl.).

Þegar frá leið gerðist það líka að nýir menn tóku ástfóstri við það sæti sem þeir höfðu einhvern tíma dregið og vildu halda því eða þeim leist vel á eitthvert sæti sem hafði komið í hlut annars þingmanns. Um þetta eru ýmis þekkt dæmi. Þannig nefnir Benedikt Gröndal að þeir Pétur Ottesen (Sjálfstæðisflokk), Eysteinn Jónsson (Framsóknarflokk) og Lúðvík Jósepsson (Sósíalístaflokk, Alþýðubandalagi) hafi tekið „ástfóstri við tiltekin sæti“ og ef aðrir drógu þau sæti hafi þeir fengið þá til að skipta við sig (Benedikt Gröndal 1981, 11-12). Lúðvík Jósepsson, sem alla sína þingmennskutíð sat í neðri deild, lagði t.d. mikið upp úr því að fá sæti í öftustu sætaröð við hliðardyr í austurhluta salarins sem lágu að svokölluðu „blaðamannaherbergi“. Pétur Ottesen, sem einnig sat alla tíð í neðri deild og sat lengst allra á Alþingi, var einnig fastheldinn á sæti og kaus helst að sitja við það sæti sem næst var dyrum aðalinngangsins í þingsalinn (Viðtal-I). Karl Kristjánsson, fyrrverandi alþingismaður (Framsóknarflokk), skrifar um sætamál Péturs í bók sem gefin var út um Pétur Ottesen og segir m.a.:

Mér var strax tíðlitið til hans í þinginu þar sem hann sat næst dyrunum til vinstri þegar inn var gengið í sal sameinads Alþingis (og neðri deildar). Það sæti hafði hann lengi haft og fengið í skiptum þegar hlutað var um sæti. Þótti öllum sem sætið drógu sjálfsagt að verða við óskum hans um skiptin. Hann virtist ekki kunna annars staðar vel við sig í

Þessum salarkynnum, nema þá í ræðustólnum, eftir að sá búnaður var upp tekinn 1952.

Ekki veit ég með hvaða hætti eða hvenær hann hlaut þetta sæti upphaflega, en ... gamansamir menn sögðu að honum þætti fljótlegt frá þessum stóli að hverfa úr salnum þegar honum félli illa ræður flokksbræðra sinna og rynni í skap af því tilefni, en vildi ekki gera hark að þeim í ræðu, sem hann þó að vísu neitaði sér ekki alltaf um að gera (Karl Kristjánsson 1969, 152).

Eysteinn Jónsson, sem líkt og Lúðvík og Pétur, sat alla tíð í neðri deild tók einnig ástfóstri við ákveðið sæti. Hann kaus að sitja eins og Lúðvík við hliðardyrnar að blaðamannaherberginu (Viðtal-II). Í Alþýðublaðinu þann 20. október 1969 er að finna eftirfarandi frásögn af sätamálum Eysteins en í greininni er verið að segja frá sätadrætti í neðri deild Alþingis 10. október það ár:

Eins og eðlilegt er ríkir því jafnan nokkur eftirvænting meðal þingmanna meðan athöfn þessi fer fram, og menn misjafnlega ánægðir með sinn sess, — eins og gengur. Þeir einu sem mega vera óhultir með sín gömlu sæti og þurfa ekki að taka þátt í þessari hlutun eru ráðherrarnir, — en um þeirra sess er ekki dregið, eins og öllum er kunnugt. Ýmsum þingmönnum er þó illa við að yfirgefa þau sæti þar sem þeir kunna best við og meðal þeirra er Eysteinn Jónsson fyrrum formaður Framsóknarflokksins. Hefur honum tekist að halda sama sæti í þingsal allt frá því hann hlaut að vika úr ráðherrastóli fyrir rúmum áratugi. [Eyst] lét af ráðherrastörfum 23. des. 1958, aths. höf.] Ekki hefur Eysteinn verið svo heppinn að draga þetta sama sæti í hvert skipti, heldur hefur honum jafnan auðnast að telja þann þingmann, sem dregið hefur hið eftirsótta sæti hverju sinni á það, að hafa við sig sätakaup. Það vakti því nokkra kátínu, þegar hlutað var um sæti í neðri deild fyrir nokkrum dögum, að þegar allir þingmenn höfðu lokið við að draga hafði sæti Eysteins ekki komið í hlut neins þeirra. Þegar betur var að gáð kom hins vegar í ljós, að þau mistök höfðu orðið, að tveir þingmenn höfðu dregið sama sätisnúmer og varð sá þeirra, sem síðar dró, Sigurvin Einarsson [samflokksmaður Eyst], aths. höf., að draga aftur og hreppti stólinn hans Eysteins. Varð því sätaverslunin auðveldari fyrir Eystein en áður horfði enda var hann kominn í sæti „sitt“ næsta dag með Lúðvík Jósepsson, vin sinn og vopnabróður úr stjórnarandstöðunni, við hlið sér (Alþýðublaðið 1969, 7).

Ástæðan fyrir því að sæti þarna voru eftirsótt af forustumönnum var sú að þarna var gott að athafna sig, ræða við þingmenn og gesti í blaðamannaherberginu, skammt á skrifstofu þingsins o.fl.

Eftir að Alþingi varð ein þingdeild árið 1991 eru nokkur dæmi um sätaskipti. Þau dæmi má sjá í töflu 3. Í öllum tilvikum nema tveimur byggðust þau á því að þingmenn létu þingflokksformanni sínum eftir sæti er honum hentaði betur. Annað tveggja frá-vika frá þessu er þegar Ingibjörg Sólrún Gísladóttir, Kvinnalista, skipti um sæti við samflokkskonu sína Jónu Valgerði Kristjánsdóttur í október 1993. Jóna Valgerður hafði dregið sæti 9 og Ingibjörg Sólrún hafði dregið sæti 12 við hlið Hjörleifs Guttormssonar (Alþingistíðindi 1993-94, 9; gerðabókardrög Alþingis 1993-94). Í leiðara Dagblaðsins Vísir-DV 6. júlí 1994 er þetta rífað upp og minnt á harðan ágreining þeirra Ingibjargar og Hjörleifs þegar aðildin að Evrópska efnahagssvæðinu var til umfjöllunar á Alþingi (Dagblaðið Vísir-DV 1994, 14). Í samtali við höfund sagði Ingibjörg Sólrún að hún hefði metið stöðuna svo að Hjörleifi hefði ekki verið mikil þægð í því að hafa hana sér við hlið og því hefði hún falast eftir sätaskiptum við Jónu Valgerði (Viðtal-III).

5. Viðhorf þingmanna til sätadráttarreglunnar

Heimildir um viðhorf þingmanna til sätadráttar á fyrstu áratugum 20. aldar eru fremur takmarkaðar. Þess var þó getið í öðrum kafla að skiptar skoðanir hefðu verið meðal þingmanna hvort innleiða ætti sätadrátt. Fyrstu áratuginu mátti þannig sjá að ýmsum þingmönnum hugnaðist önnur skipan betur og vildu þeir sömu frekar að þingmenn skipuðu sér í sæti eftir flokkum. Þannig kveður einn þingmanna Sjálfstæðisflokksins, Jón Auðunn Jónsson sem sat í neðri deild, sér hljóðs við upphaf þings árið 1929, og lýsir þeirri skoðun að falla eigi frá þeirri reglu að draga um sæti. Hann rökstyður sjónarmið sín með eftirfarandi hætti:

Ég álít nefnilega heppilegast að samflokksmenn sitji saman. Það getur oft verið ákaflega hvítleitt er atkvæðagreiðslur fara fram í miðjum umræðum að þingmenn þurfi að vera á rjástli um allan salinn til að ráðgast við flokksmenn sína. Úr þessu væri bætt ef það fyrirkomulag væri upp tekið sem ég sting upp á. Mér er líka kunnugt um að það tíðkast á þingum margra annarra þjóða (Alþingistíðindi 1929, 23).

Forseti deildarinnar, Benedikt Sveinsson, svaraði því til að ekki væri heimild fyrir því í þingsköpum að þingmenn sætu eftir flokkum og því yrði hlutað um sæti.

Næst virðist það gerast í málinu að þegar neðri deild Alþingis fjallar um frumvarp til breytinga á þingsköpum árið 1936 kemur fram breytingartillaga frá allsherjarnefnd deildarinnar við 7. gr. frumvarpsins þess efnis að við greinina bættist heimild til handa þingflokki að skipa sér í sæti eftir flokkum (Alþingistíðindi 1936a, 423). Þegar fram-sögumaður allsherjarnefndar, Stefán Jóhann Stefánsson, síðar formaður Alþýðuflokksins og forsætisráðherra, mælti fyrir breytingartillögunni sagði hann m.a.:

„4. tillaga nefndarinnar er ekki annað en vísbending um að ef þingflokarnir kæmu sér saman um það þá gætu þeir skipað sér í sæti án þess að draga. Nefndin vildi ekki gera tillögu um að lögbjóða það að skipa sæti eftir flokkum, en vildi hins vegar láta vera opna leið í þingsköpum til þess að hafa þá skipun. Ég vil aðeins bæta því við sem minni per-

sónulegu skoðun, að ég álít að heppilegt væri að skipa sæti eftir flokkum en að dráttur væri ekki framkvæmdur. Þetta hefur verið gert í háttvirtri efri deild nú á síðustu þingum, en í þessari háttvirtri deild hefur dráttur verið látinn ráða að svo miklu leyti sem hrossakaup hafa ekki ráðið á eftir. — Þetta er aðeins vísbending til þingflokka að þeim sé heimilt að skipa sæti á þennan hátt ef þeir kjósa þá aðferð“ (Alþingistíðindi, 1936b, 432).

Engin umræða varð um þessa breytingartillögu allsherjarnefndar neðri deildar og var hún samþykkt með 25 samhljóða atkvæðum í deildinni og þegar frumvarpið kom til efri deildar voru engin andmæli við þessa breytingu. Ljóst er af breytingartillögunni og samþykkt hennar að meðal sumra þingmanna var áhugi á því að breyta fyrirkomulagi á sætaskipun. En þar sem aðeins var um heimildarákvæði að ræða má álykta að stærri hópur þingmanna hafi viljað halda sig áfram við sætadráttinn sem meginreglu.

Í orðum Stefáns Jóhanns hér á undan kemur fram að þrátt fyrir sætadráttarregluna hafi það verið algengt í efri deild á árunum fyrir 1936 að þingmenn hafi skipað sér í sæti eftir flokkum. Þegar Alþingistíðindi eru skoðuð kemur í ljós að sá háttur var mun algengari en ætla mætti af orðum Stefáns. Í reynd virðist sem það hafi verið meginreglan í efri deild að menn skipuðu sér í sæti eftir flokkum eða menn röðuðu sér í sæti eftir því hvort þeir væru stjórnarliðar eða stjórnarandstæðingar og gildi það bæði fyrir og eftir 1936. Fyrir 1936 var þetta mögulegt með því að veitt voru afbrigði fyrir að ekki þyrfti að draga um sæti og síðan samþykkt að menn „mættu halda þeim sætum er þeir hefðu tekið sér þá er þeir komu inn í deildarsalinn“ eins og það var orðað á 1. fundi efri deildar 1924 (Alþingistíðindi 1924, 64-65). Þingið 1924 virðist hafa verið fyrsta þingið sem deildarmenn skipuðu sér í sæti eftir flokkum frá því að sætadráttarreglan tók gildi 1916. Fyrir 1924 var ýmist dregið um sæti í efri deild eða sætadráttur fyrra þings látinn gilda.

Þó að lagaheimild hafi verið til þess að þingmenn skipuðu sér í sæti eftir flokkum frá 1936 var henni aðeins formlega beitt í eitt skipti í efri deild. Það gerðist á 1. þingfundi 56. þings í febrúar 1941. Á þeim fundi gefur forseti efri deildar, Einar Árnason, þá yfirlýsingu „að þingflokkarnir hefðu komið sér saman um, skv. 7. gr. þingskapa, að skipa sér til sætis eftir flokkum og héldist því sama sætaskipun og á síðasta þingi“ (Alþingistíðindi 1941a, 12). En þó að heimildarákvæðinu hafa aðeins verið formlega beitt í þetta eina skipti kom það ekki í veg fyrir að menn skipuðu sér yfirleitt í sæti eftir flokkum í efri deild eftir 1936, líkt og þingmenn höfðu yfirleitt gert alveg frá árinu 1924 eins og áður var nefnt.

Mikilvæg heimild um sætaskipun í efri deild eftir flokkum eru sætalistar sem birtir eru í sjö skipti í Alþingistíðindum á árunum 1924-1942¹⁷. Þeir eru birtir í tengslum við ákvörðun deildarinnar um að falla frá sætadrætti og er þá samþykkt að þingmenn skuli halda „þeim sætum er þeir hefðu þegar valið sér“ (Alþingistíðindi, 1937, 15-16). Sætalistarnir sýna hvaða sæti þingmenn völdu sér og kemur þar skýrt fram að stjórnarliðar sátu saman og sama gildi um stjórnarandstæðinga. Síðast er slíkur listi birtur á aukáþinginu 1942 (61. þing) en í þingtíðindum má sjá að menn hafa setið samkvæmt þeim lista alveg fram að aukáþinginu 1946 (65. þing), að teknu tilliti til breytinga á skipun deildarinnar. Eftir 1946 og fram til aukáþingsins 1959 (79. þing) er langofast vikið frá sætadrætti og sagt að þingmenn „haldi þeim sætum sem þeir hafa þegar tekið sér“. Það orðalag er sterk

vísbending um að menn hafi þá skipað sér í sæti eftir flokkum, enda er ýmist sama eða svipað orðlag notað í þau skipti þegar við vitum að menn skipuðu sér eftir flokkum samkvæmt þeim sætalistum sem birtir voru fyrir efri deild á árunum 1924-1942.

Í ljósi sætaskipunar eftir flokkum í erlendum þingum er áhugavert að á grundvelli áðurgreindra sætalista eru sterkar vísbendingar um að á tímabilinu 1928 til 1946 hafi þingmenn í efri deild raðað sér eftir vinstri-hægri skalnum þannig að þingmenn Alþýðuflokks og Sósíalístaflokks sátu vinstra megin horft frá forseta deildarinnar og þingmenn Sjálfstæðisflokks hægra megin. Þingmenn Framsóknarflokksins virðast oft hafa setið innan um þingmenn Alþýðuflokksins og í eitt skipti (60. þing 1942) sátu þeir lengst til vinstri. Hugsanlegt er að vinstri-hægri sætaröðunin hafi gilt alveg fram til 1959 þegar sætadráttur varð fastur þáttur í sætaskipuninni, en um það er ekkert hægt að fullyrða.

Eins og rakið hefur verið fyrir var langoftast dregið um sæti í neðri deild og ekki eru neinar vísbendingar í þingtíðindum um að heimildin frá 1936 hafi verið notuð í þeirri deild. Ljóst er þó að vilji ýmissa þingmanna deildarinnar stóð til þess að koma þeirri skipan á að þingmenn sætu eftir flokkum. Í eitt skipti var gerð formleg tilraun til slíks í deildinni, en það var á aukaðþinginu 1942, á 60. þingi. Þá óskaði forustumaður sósíalista, Einar Olgeirsson, eftir því að kannað væri hvort ekki væri hægt að ná samkomulagi um að þingmenn sætu eftir þingflokkum eða að „þingflokkarnir skipi sér saman“ eins og hann orðaði það (Alþingistíðindi 1942, 22). Eysteinn Jónsson, formaður Framsóknarflokksins, lýsti stuðningi við tillögu Einars og sagði slíkt fyrirkomulag „mjög heppilegt og að mörgu leyti til þæginda fyrir þingmenn“ (Alþingistíðindi 1942, 22). Forsætisráðherra, Ólafur Thors, lýsti því yfir að hann væri mjög fylgjandi tillögunni og sagðist „mjög fús að leita álits flokksbræðra [sinna] um að fallast á þetta“ (Alþingistíðindi 1942, 22). Einn þingmaður, Pétur Ottesen, Sjálfstæðisflokki, mótmælti þessu. Forseti deildarinnar, Emil Jónsson, sagði að það hefði „oft komið til orða áður að hluta ekki um sæti, en aldrei náðst um það fullt samkomulag“ (Alþingistíðindi 1942, 22). Forseti gaf síðan 10 mínútna fundarhlé svo hægt væri að ræða málið í þingflokkum. Þrátt fyrir að áhrifamenn þriggja þingflokka hefðu lýst stuðningi við að skipa þingmönnum til sætis eftir flokkum fór svo að ekki varð samkomulag um málið innan þingflokka og ákvað þá forseti að dregið skyldi um sæti (Alþingistíðindi 1942, 23). Ingólfur Jónsson, fyrrverandi ráðherra, nefnir að tillaga um að skipa mönnum í sæti eftir flokkum hafi komið upp aftur (Páll Línadal 1982, 125-126). Slíkt hefur þá líklega gerst í samtölum manna en ljóst er af þingtíðindum að ekki var gerð formleg tillaga um sætaskipun eftir flokkum aftur í neðri deild. Orð, sem forseti neðri deildar, Sigurður Bjarnason, lét falla við sætaúthlutun í október 1952 styðja það sem Ingólfur nefnir og sýna að einhverjar þreifingar hafa áfram átt sér stað milli þingflokka um að sætaskipun væri eftir flokkum. Sigurður segir á 1. fundi deildarinnar:

Þá ber samkvæmt þingsköpum að hluta um sæti þingmanna, annarra en þingforseta og skrifara, nema þingflokkar hafi komið sér saman um að skipað sé í sæti eftir flokkum. Ekkert slíkt samkomulag hefur náðst, og verður því hlutað um sæti (Alþingistíðindi 1952-53, 22).

Eftir 1952 eru engar vísbendingar í þingtíðindum um að einhver viðleitni hafi verið uppi meðal þingmanna í neðri deild um að skipa mönnum í sæti eftir flokkum. Frá 1959 er alveg hætt að veita afbrigði fyrir því að falla frá sætadrætti, bæði í efri og neðri deild. Heimild þingskapa um að flokkar gætu skipað sér í sæti eftir flokkum var svo formlega felld úr þingsköpum þegar veigamiklar breytingar voru gerðar á þeim árið 1991 í tengslum við breytingar á stjórnarskrá sem m.a. fól í sér afnám deildaskiptingar. Ljóst er af greinargerð með breytingunni 1991 að ætlunin hefur verið að festa í sessi þá „löngu hefð sem gilt hefur um hvernig þingmenn skipa sér til sætis“, eins og þar segir (Alþingis-tíðindi 1991, 24).

Sú staðreynd að ætíð hefur verið dregið um sæti þingmanna frá haustþinginu 1959 (80. þing) bendir til þess að þingmenn hafi almennt verið orðnir sáttir við sætadráttinn þegar kom fram á 7. áratug 20. aldar. Það hefur höfundur einnig fengið staðfest í samtölum við þingmenn er sátu á Alþingi á þeim árum. Þá hafa þeir þingmenn sem látið hafa einhver ummæli falla opinberlega um sætadráttarregluna á síðustu áratugum verið jákvæðir í hennar garð. Þannig segir Benedikt Gröndal, fyrrverandi formaður Alþýðuflokksins og forsætisráðherra, frá því í riti um Alþingi að það að þingmenn „skipta ... um stóla ár frá ári og fá sífellt nýja sessunauta“ sé „hinn ágætasti siður sem bætir kynningu og samheldni þingmanna“ (Benedikt Gröndal 1981, 11). Ingólfur á Hellu, fyrrverandi ráðherra Sjálfstæðisflokksins, er svipaðs sinnis og segir í endurminningum sínum að hann haldi að það „... hafi verið vel ráðið [þ.e. að taka upp sætadrátt, aths. höf.] og horfi til aukinna kynna og betri samvinnu þingmanna milli, óháð flokksböndum“ og bætir svo við: „Ég er sannfærður um að okkar regla er rétt, enda hefur hún haldist til þessa dags“ (Páll Línal 1982, 126). Þá nefnir Guðmundur J. Guðmundsson, þingmaður Alþýðubandalagsins, í blaðaviðtali að það sé „góður siður að draga um sæti í upphafi þings í stað þess að skipta mönnum í hópa. Hann segir einnig að þetta eigi „sinn þátt í að gera samskipti þingmanna eðlileg og óþvinguð“ (Dagblaðið Vísir-DV 1986, 23). Í samtölum sem höfundur hefur átt við ýmsa fyrrverandi og núverandi alþingismenn kemur einnig skýrt fram almennur stuðningur við sætadrátt og það viðhorf er áberandi að sætaskipunin hafi og hafi haft jákvæð áhrif innan þingsins. Ekki er örgrannt um að menn séu líka „stoltir“ af þeirri sérstöðu sem Alþingi hefur í þessum efnum og vilji viðhalda þeirri skipan. Það sem þingmenn hafa einkum talið sætaskipun Alþingis til tekna eru sex atriði (Viðtal-IV, 2014):

1. Sætaskipunin stuðli að nánari kynnum meðal þeirra þingmanna sem sitja saman heilt þing. Almennt eru þingmenn sammála um að sætaskipunin bæti samskipti þingmanna úr ólíkum flokkum. Þá er bent á að í þingsal séu sessunautarnir yfirleitt aðrir en þeir sem menn kynnast á nefndafundum eða í mötuneyti þingsins auk þess sem kynni í þingsal verði oft nánari. Það myndist oft góð tengsl á milli manna þvert á flokka.
2. Það að menn sitji ekki í flokkahópum þýði að þegar órói er í þingsal og frammiköll verði þau ekki eins kröftug og ef samflokksmenn sætu saman í hóp. Sætaskipunin

- hafi því að þessu leyti dempanði áhrif þegar hávaði er á þingfundum.
3. Með sætadrætti séu þingmenn jafnsettir þegar kemur að sætaúthlutun. Aðferðin tryggir að sannsýni gildi þegar þingmönnum er skipað til sætis. Þetta skipti máli þar sem sætin í þingsalnum séu misgóð þegar horft er til staðsetningar þeirra. Til dæmis heyrst misvel í salnum það sem sagt í ræðustóli og þröng aðkoma er að sumum sætum. Fyrir þingmann sem hlýtur „slæmt sæti“ sé því gott að geta átt von um betra sæti við næsta sætadrátt að ári. Þessu tengt er að formaður þingflokks geti þá heldur ekki hyglað mönnum með „góðum sætum“.
 4. Það sé kostur að þurfa ekki alltaf að sitja við hlið flokksfélaga í þingsal. Það geti stundum verið erfið samskipti milli einstaklinga í sama þingflokki og alþekkt er að erfiðleikar í persónulegum samskiptum fólks í sama flokki eru oft djúpstæðari en milli manna úr ólíkum flokkum.
 5. Minni hætta sé á skvaldri í þingsal, þar sem flokksfélagar, sem sitja saman, mundu hafa tilhneigingu til að spjalla oftar saman. Í litlum þingsal geti skvaldur haft mjög truflandi áhrif, ekki síst á ræðumann.
 6. Með sætaskipun sinni sé Alþingi að senda frá sér jákvæð táknað skilaboð út á við: Hér er ekki allt í tjóðrum flokka; hér geta menn setið saman þvert á flokka. Þetta sé ekki síst mikilvægt í ljósi þess að starf þingsins mótist mjög af hinni pólitísku skipingu þingmanna í stjórnarliða og stjórnarandstæðinga.

Það segir líka nokkuð um jákvæð viðhorf þingmanna til sætadráttar og kosta þessarar sætaskipunar að sætadráttarreglan hefur verið innleidd á fundum í þremur þingflokkum. Með því hefur verið tryggt jafnræði meðal þingmanna um hvar setið er á þessum fundum. Það var Sjálfstæðisflokkurinn sem reið fyrstur á vaðið í þessum efnum, en þar hefur sætadráttur tíðkast síðan 1991. Samfylkingin tók upp sama fyrirkomulag 2004 og Vinstri hreyfingin - grænt framboð árið 2013. Sjálfstæðismenn hafa látið sætadráttinn gilda allt kjörtímabilið en í Samfylkingunni og Vinstrihreyfinunni-grænt framboð hefur verið dregið við upphaf hvers reglulegs þings. Eftir síðustu alþingiskosningar 2013 var ákveðið í þingflokki Samfylkingar að viðhafa ekki sætadrátt þar sem þingmönnum flokksins hafði fækkað það mikið að allir gátu fengið ákjósanlegt sæti við fundarborðið (Viðtal-V).

Eini ókosturinn, sem nefndur hefur verið varðandi núverandi sætaskipun, er sá sami og heyrst hefur einstaka sinnum á þeim tæpum hundrað árum sem sætaskipunin hefur verið við lýði og hann er að erfiðara sé fyrir samherja að ráða ráðum sínum saman á þingfundi. Sömu sjónarmið hafa heyrst í sænska Ríkisdeginum. Þannig hefur í tillögum Svíþjóðardemókrata um breytingar á sætaskipun í sænska þinginu verið lögð áhersla á að sætaskipun eftir flokkum mundi auðvelda samskipti þingmanna í hverjum þingflokki á þingfundi og við atkvæðagreiðslur gæti slíkt fyrirkomulag því verið mikill kostur (Riksdagen, 2013-2014). Rétt er að hafa í huga að aðstæður er ólíkar á Íslandi og í Svíþjóð. Á Alþingi er þingsalurinn lítill og tiltölulega auðvelt að hafa yfirsýn yfir það sem er að gerast í salnum en í sænska þinginu er þingsalurinn mjög stór og meiri fjarlægðir því milli þingmanna úr sama flokki.

7. Niðurstöður

Meginniðurstöður þessarar greinar má draga saman í fimm liðum.

1. Á fyrstu 70 árum hins endurreista Alþingis (1845 til 1915) ríkti ekki föst regla um sætaskipun þingmanna. Þingmenn tóku sér því sæti að eigin vali og að einhverju leyti í samkomulagi við aðra þingmenn. Á þinginu 1915 er greinilega vilji fyrir því meðal þingmanna að það þurfi að koma á fasti skipan á sætaskipun. Þingmenn virðast þó ekki hafa haft mikla sannfæringu fyrir því hvaða leið ætti að fara í þeim efnum og ýmsir möguleikar skoðaðir. Margt bendir til að horft hafi verið til þess fyrirkomulags sem ríkti fram til 1913 í fulltrúadeild Bandaríkjaþings þegar ákveðið var að gera tillögu um að þingmenn drægju um sæti.
2. Það liðu rúmlega 40 ár þar til sætadráttur festist að fullu í sessi á Alþingi því fram til 1959 er framkvæmdin ekki í föstum skorðum. Í efri deild var á flestum þingum fallið frá sætadrætti fram til 1959 með því að veitt var heimild fyrir því að þingmenn sætu áfram í sömu sætum eða sætu í þeim sætum sem þeir höfðu valið sér að loknum kosningum (afbrigði veitt frá reglum þingskapa). Þó að í neðri deild hafi sjaldan verið fallið frá sætadrætti var hins vegar nokkuð algengt að ýmsir þingmenn skiptu á sætum að loknum sætadrætti. Á tímabilinu 1916-1959 réð því sætadráttur ekki öllu um hvar menn sátu í þingsal. Það er ekki fyrir en við upphaf Viðreisnartímabilsins 1959 sem það verður almenn regla að dregið sé um sæti í báðum deildum og um leið dregur mjög úr því að sætaskipti eigi sé stað.
3. Þegar flokkakerfið fór að taka á sig fasta mynd á 3. áratug 20. aldar og þingflokkarnir urðu agaðar heildir og valdaaðilar innan þingsins fóru að koma fram raddir um að heppilegra væri að þingmenn sætu í þingsal eftir þingflokkum. Við endurskoðun þingskapa 1936 er því sett inn ákvæði sem heimilaði slíkt ef þingflokkar yrðu sammála um þá skipan. Sterkar vísbendingar eru um að á árunum 1924 til 1959 hafi þingmenn í efri deild í reynd skipað sér til sætis eftir flokkum þó aðeins hafi í eitt skipti verið greint frá samkomulagi flokkanna um slíkt með formlegum hætti í deildinni. Í neðri deild var gerð tilraun til að koma þeirri skipan á að þingmenn sætu eftir flokkum en sú viðleitni bar ekki árangur.
4. Þegar ákveðið var að taka upp sætadrátt ríkti ekki eindrægni á Alþingi um það efni. Í neðri deild, þar sem úrslit málsins réðust, var ákvæðið um sætadrátt samþykkt með tæpum meiri hluta. Að nokkru leyti endurspegladist þessi ágreiningur um málið í þeirri framkvæmd sem var á sætadráttarreglunni alveg fram til 1959. Síðustu áratugi hefur hins vegar ekki verið neinn ágreiningur um að þingmönnum skuli skipað til sætis með því að þeir dragi um sæti. Í reynd má segja að almenn ánægja sé meðal þingmanna með sætaskipun Alþingis og að sætadráttur sé talinn góður siður sem beri að viðhalda. Við endurskoðun þingskapa síðustu áratugi hefur heldur ekki komið til umræðu að falla frá þessari skipan mála. Ef eitthvað er þá hafa þingmenn frekar hert á reglunni eins og sést á því að árið 1991 var fellt úr þingskapalögum heimildar-ákvæðið frá 1936 þess efnis að þingmenn gætu raðað sér eftir flokkum. Þá virðast

Þingmenn ánægðir með þá sérstöðu sem Alþingi hefur skapað sér meðal þjóðþinga heims með þessu sætafyrirkomulagi.

- Almennt virðast þingmenn hafa verið þeirrar skoðunar um langt skeið, eða a.m.k. frá því upp úr 1960, að sætaskipun Alþingis hafi jákvæð áhrif á samskipti þingmanna. Þá þykir sætadráttur vera sanngjörn leið til að skipa mönnum til sætis. Sætaskipunin virki einnig sem jákvætt mótvægi við þau skörpu skil sem að öðru leyti séu milli stjórnar og stjórnarandstöðu á Alþingi. Reynslan af sætadrætti á Alþingi er því vísbending um að sætaskipun geti skipt máli fyrir þingmenn þings. Sú niðurstaða ætti að geta orðið innlegg í umræðu um áhrif sætaskipunar á samskipti þingmanna og starfsemi þinga.

Það má segja að það felist ákveðin þversögn í því að á Alþingi, sem er samkoma fulltrúa sem kjörnir eru af flokkslistum en ekki sem einstaklingar, skuli mönnum skipað til sætis í þingsal út frá einsklíngnum en ekki flokksnum. Vissulega er hér um leif að ræða frá þeim tíma er þingmenn voru ekki með sama hætti bundnir flokksböndum. Á hinn bóginn má segja að þetta fyrirkomulag rími með skemmtilegum hætti við 48. gr. stjórnarskrárinnar sem segir að „þingmenn [sáu] eingöngu bundnir við sannfæringu sína og eigi við neinar reglur frá kjósendum sínum“.

Þakkir

Höfundur þakkar Helga Bernódussyni, Vigdísí Jónsdóttur og Magnúsi K. Hannessyni fyrir yfirlestur og góðar og gagnlegar ábendingar við gerð greinarinnar. Þá er Maríu Grétu Guðjónsdóttur færðar þakkir fyrir vandaðan prófarkalestur. Einnig er tveimur ónafngreindum ritrýnum tímaritsins þakkað fyrir góðar og gagnlegar ábendingar.

Aftanmálgreinar

- Hér er miðað við þing fullvalda ríkis. Fleiri undantekningar er að finna en þær eru bundnar við sum ríkisþing í Bandaríkjunum eins og vikið verður að síðar í greininni.
- Þegar talað er um hvernig flokkar raðast í þingsal er ætíð miðað við setu út frá sæti þingforseta.
- Guðmundur Björnson (1864-1937) var landlæknir 1906-1931. Hann var Björnsson en tók sér ættarnafnið „Björnson“ árið 1915.
- Hafa verður í huga að uppröðun borða og sæta í þingsalnum 1915 var nokkuð önnur en hún er nú.
- Framsaga hans fyrir nefndaráliti efri deildar árið áður um þingskapalagafrumvarpið 1914 ber þess einnig merki að hann hefur þekkt til skipanar mála í þingum nágrennalanda Íslands (Alþingistíðindi 1914, 382-391).
- Um þessi skipulagstengsl Stórþingsins og Alþingis má m.a. lesa í riti Bjarna Benediktssonar um deildir Alþingis (Bjarni Benediktsson 1939, 425-430). Rétt er að taka fram að sá munur var þó á Stórþinginu og Alþingi að í því fyrrnefnda var eitt nefndakerfi fyrir allar málstofurnar en á Alþingi var sér nefndakerfi fyrir hverja málstofu.
- Washington var höfuðborg og samkomustaður sambandsþingsins frá 1800, en fram að því hafði þingið komið saman í fjórum öðrum borgum (Wikipedia-a).
- Höfundur hefur ekki getað fundið nýrri tölur um sætadrátt í ríkisþingum í Bandaríkjunum og samkvæmt upplýsingum frá rannsóknarþjónustu Bandaríkjaþings virðist slík samantekt ekki hafa verið unnin (Manning, 2014).
- Þingin voru mislög. Frá stjórnarskrárbreytingunni í maí 1991 stendur reglulegt þing í eitt ár.
- Rétt er að hafa í huga að sætaskipun sem ákvarðast í upphafi þings helst ekki alltaf óbreytt út þingið.

- Hún getur breyst t.d. við það að ráðherra lætur af embætti og þingmaður flyst í ráðherrasæti. Þá geta orðið miklar tilfærslur ef ríkisstjórnarskipti verða á miðju þingi eins og gerðist 1. febr. 2009 þegar fyrrverandi ráðherrar fluttust í þingmannasæti og hópur þingmanna færðist á ráðherrabekki.
- 11 Ráðherrum eru ætluð sæti báðum megin forsetastúkunnar andspænis þingmönnum. Hefð er fyrir því að forsætisráðherra sitji næst forseta á hægri hönd. Á síðustu áratugum hefur einnig fest í sessi að fjármálaráðherra sitji næst forseta á vinstri hönd og að utanríkisráðherra sitji á hægri hönd forsætisráðherra. Aðrir ráðherrar sitja í þeirri röð sem þeim er skipað til sætis á ríkisstjórnarfundum. Verði breytingar á skipan ríkisstjórnar á þeim tíma sem hún situr að völdum færast því einstakir ráðherrar, að forsætisráðherra (og yfirleitt fjármála- og utanríkisráðherra) undanskildum, til á ráðherrabekkjum í samræmi við sætaskipun á ríkisstjórnarfundum.
 - 12 Á Alþingi var notast við þrjá kúlukassa fram til 1991. Ástæðan var sú að þó að sætadráttur færi eingöngu fram í efri og nedri deild, meðan þingið var deildaskipt, var einnig gerður kassi með kúlum fyrir sameinað þing því með þingskapabreytingunni 1915 var ákveðið hluta skyldi um hvaða þingmaður greiddi fyrstur atkvæði við nafnakall. Fram til þess tíma hafði við atkvæðagreiðslu með nafnakalli verið byrjað á þeim þingmanni sem fyrstur var í stafrófinu (Alþt. 1915a, 916).
 - 13 Rétt er að hafa í huga að röð númeraðra sæta hefur breyst nokkuð á þeim tæpum 100 árum sem dregið hefur verið um sæti, m.a. vegna fjölgunar sæta í sal og annarra breytinga sem orðið hafa á uppsetningu og gerð sæta.
 - 14 Í töflu 1 er miðað við við tímabilið frá 27. þingi (1916) til og með 78. þings (1958-59). Eitt þing er þó ekki talið með, aukabing 1941 (57. þing), því það lá fyrir við upphaf aukabingsins að aðeins yrði fundað í sameinuðu Alþingi og ekki gert ráð fyrir neinum fundum deilda (Alþingistíðindi 1941b, 16-20).
 - 15 Upplýsingar vantar í Alþingistíðindi um sætaskipun í efri deild fyrir eitt þing, 32. þing 1922.
 - 16 Í samtöllum sem höfundar hefur átt við þingmenn um starfsemi Alþingis um langt árabil hefur oft verið nefnt að smæð salar efri deildar og fámenni deildarmanna hafi skapað klúbbs-andrúmsloft.
 - 17 Slíkir listar eru birtir á þingunum 1924, 1927, 1928, 1929, 1937 og 1942 (bæði þingin það ár).

Heimildir

- Alþingistíðindi* (1914-2009), 25.-136. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1914), 25. þing, B-deild (II).
Alþingistíðindi (1915a), 26. þing, A-deild.
Alþingistíðindi (1915b), 26. þing, B-deild (I).
Alþingistíðindi (1915bb), 26. þing B-deild (II).
Alþingistíðindi (1916-17) 27. þing, B-deild (II).
Alþingistíðindi (1917), 28. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1922), 34. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1924), 36. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1926), 38. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1929), 41. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1934), 48. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1936a), 50. þing, A-deild.
Alþingistíðindi (1936b), 50. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1937), 52. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1941a), 56. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1941b), 57. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1942), 60. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1946), 66. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1952-1953), 72. þing, B-deild.
Alþingistíðindi (1976-1977), 98. þing, B-deild.

- Alþingistíðindi* (1977-1978), 99. þing, B-deild.
- Alþingistíðindi* (1991), 114. þing, A-deild.
- Alþingistíðindi* (1993-1994), 117. þing, B-deild.
- Alþingistíðindi* (2005-2006), 132. þing, B-deild.
- Alþýðunblaðið* (1969). „Alþingispistill“, 20. október.
- Aardal, Bernt (2002). „Electoral systems in Norway“, í B. Grofman og A. Lijphat (ritstj.), *The evolution of electoral and party systems in the Nordic countries*. New York: Agathon Press.
- Benedikt Gröndal (1981). *Alþingi að tjaldabaki*. Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Bienfait, H.F., og van Beek, W.E.A. (2001). „Right and Left as Political Categories. An Exercise in „Not-so-Primitive“ Classification“, *Anthropos* 96 (1): 169-178. Sótt á <http://www.jstor.org/stable/40465460>.
- Bjarni Benediktsson (1939). „Deildir Alþingis“. *Fylgirit árbókar Háskóla Íslands*. Reykjavík: Háskóli Íslands.
- Dagblaðið Vísir-DV* (1986). „Það hefði orðið gífurlegt blóðbað“, 1. nóvember.
- Dagblaðið Vísir-DV* (1994). „Ekki svona vandræðaleg“, 6. júlí.
- Dagur* (2000). „Boða breytingu á kvótalögum“, 27. apríl.
- Danielsen, Rolf (1964). „Tidsrommet 1870-1908“, í E.J. Hambro o.fl. (ristj.), *Det Norske Storting Gjennom 150 år*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Einar Arnórsson (1956). „Réttarsaga Alþingis“, í *Saga Alþingis*. Reykjavík: Alþingissögufnd.
- ECPRD (2009) [European Centre for Parliamentary Research and Documentation]. *Request nr. 1158*, „Seating arrangement in Chamber of the Parliament.“ Sótt á <https://ecprd.secure.europarl.europa.eu/ecprd/getfile.do?id=71010>
- Galloway, George B. (1976). *History of the House of Representatives*. New York: Thomas Y. Crowell Company.
- Gerðabókardrög Alþingis* (1916-2008).
- Gerðabókardrög Alþingis* (1993-1994).
- Gerðabókardrög Alþingis* (1998-2000).
- Gold, David M. (2009). *Democracy in Session*. Ohio: Ohio University Press.
- Goodsell, Charles T. (1988). „The Architecture of Parliaments: Legislative Houses and Political Culture“, *British Journal of Political Science* 18 (3): 287-302.
- Grønn, Harald (2013). „Tak for samtalen“, *tölvupóstsamskipti Helga Bernódussonar við Harald Grønn*, forstöðumann þingfundaskrifstofu Stórþingsins, 30.-31. október og 3. nóvember.
- Hyer, Bruce (2012). *Heimasíða Bruce Hyers*. Kynning á tillögu um sætaskipun samkvæmt útdrætti sótt á <http://www.brucehyer.ca/?Legislation>. Tillöguna sjálfa er að finna á vef kanadíska þingsins. Sótt á <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=41&Ses=1&DocId=6148285&File=7>. Tillagan er auðkennd með númerinu M-391.
- Hyer, Bruce (2013). „Randomized seating in Iceland“, *tölvupóstsamskipti höfundar við Bruce Hyer*, 4.-9. október.
- Inter-Parliamentar Union (1961). *Parliaments*. New York: Frederick A. Praeger.
- Ísafold (1921). „Alþingi sett“, 21. febrúar.
- Jewell, Malcolm E., og Patterson, Samuel C. (1986). *The Legislative Process in the United States* (4. útg.). New York: Random House.
- Johnson, Paul (1925). „Fréttabréf“, *Lögberg* 5, 2.
- Karl Kristjánsson (1969). „Hans heit voru djúp og dyggð þeirra efn“ í *Bókin um Pétur Ottesen*, Reykjavík: Skuggsjá.
- Manning, Jennifer (2014). „Seating lottery once again!“, *tölvupóstsamskipti höfundar við Jennifer Manning*, starfsmann rannsóknarþjónustu Bandaríkjaþings, 21.-25. nóvember.
- Morgunblaðið* (1932). „Þingtíðindi“, 17. febrúar.

- Morgunblaðið* (2005). „Nýr varaþingmaður talar úr sæti sínu“, 17. nóvember.
- Morgunblaðið* (2013). „Átti sig á að fatlaðir fara líka á þing“, 2. júlí.
- Office of Art and Archives* (2013). „Desk assignments in the House Chamber“. Washington: Fulltrúadeild Bandaríkjaþings.
- Ólafur Þ. Harðarson (2002). „The Icelandic electoral system 1844-1999“, í B. Grofman og A. Lijphat (ritstj.), *The evolution of electoral and party systems in the Nordic countries*. New York: Agathon Press.
- Parkinson, John R. (2012). *Democracy and Public Space: The Physical Sites of Democratic Performance*. New York: Oxford University Press.
- Patterson, Samuel C. (1972). „Party Opposition in the Legislature: The Ecology of Legislative Institutionalization“, *Polity*, 4 (3): 344-366.
- Páll Líndal (1982). *Ingólfur á Hellu*. Reykjavík: Fjölur.
- Riksdagen* (2012-2013a). Sótt á http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Riksdagens-arbetsformer-mm_H001KU17/
- Riksdagen* (2012-2013b). Sótt á http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Ovriga-dokument/Ovrigt-dokument/Votering-betankande-201213K_H019KU17p4/
- Riksdagen* (2013-1014). Sótt á http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/ndrad-placering-av-ledamoter-_H102K215/?text=true
- Rivera, Juan F. (1962). *The Congress of the Philippines: A Study of Its Functions and Powers and Procedures*. Manila: Pedro B. Ayuda & Company.
- Roberts, Nigel S. (2009). „Grand Designs: Parliamentary Architecture, Art, and Accessibility“, *Political Science* 61(2): 75-86.
- Rules of the House of Representatives (2010). Sótt á <http://www.congress.gov.ph/download/15th/houserules.revised.pdf>.
- Särlvik, Bo (2002). „Party and electoral system in Sweden“, í B. Grofman og A. Lijphat (ritstj.), *The evolution of electoral and party systems in the Nordic countries*. New York: Agathon Press.
- U.S. House Journal* (1845-46). 29th Cong. 1st sess., 2nd December.
- Vefútgáfa Alþingistíðinda* (1999-2000). Sótt á <http://www.althingi.is/altext/125/04/r26103455.shtml>
- Vefútgáfa Alþingistíðinda* (2003-2004). Sótt á <http://www.althingi.is/altext/130/10/r01161822.shtml>
- Vefútgáfa Alþingistíðinda* (2005-2006). Sótt á <http://www.althingi.is/altext/raeda/132/rad20051116T122953.html>
- Vefútgáfa Alþingistíðinda* (2012-2013). Sótt á <http://www.althingi.is/altext/raeda/141/rad20130114T104109.html> og á <http://www.althingi.is/altext/141/thingsalur/saetask.gif>
- Vefútgáfa Alþingistíðinda* (2014-2015a). Sótt á <http://www.althingi.is/altext/raeda/144/rad20140909T142728.html>
- Vefútgáfa Alþingistíðinda* (2014-2015b). Sótt á <http://www.althingi.is/altext/raeda/144/rad20140909T160705.html>
- Víðtal-I* (2013). Samtal við Ragnhildi Helgadóttur, Ragnar Arnalds og Svavar Gestsson.
- Víðtal-II* (2013). Samtal við Ingvar Gíslason og Vilhjálmm Hjálmarsson.
- Víðtal-III* (2014). Samtal við Ingibjörgu Sólrúnu Gísladóttur.
- Víðtal-IV* (2014). Samtöl við 28 fyrrverandi og núverandi alþingismenn.
- Víðtal-V* (2014). Samtal við Geir H. Haarde, Svandís Svavarsdóttur, Árna Pál Árnason og Dóru Guðrúnu Pálsdóttur.
- Vísir* (1928). „Frá Alþingi“, 20. janúar.
- Wheare, K. C. (1963). *Legislatures*. Oxford: Oxford University Press.
- Wikipedia-a*, „United States Capitol.“ Sótt á http://en.wikipedia.org/wiki/United_States_Capitol
- Wikipedia-b*, „John Quincy Adams.“ Sótt á http://en.wikipedia.org/wiki/John_Quincy_Adams.
- Wikipedia-c*, „Philippines.“ Sótt á <http://en.wikipedia.org/wiki/Philippines>
- Wikipedia-d*, „Congress of the Philippines.“ Sótt á http://en.wikipedia.org/wiki/Congress_of_the_Philippines#American_era

- Yap, Marilyn B. (2013 og 2014). „Inquiry from the Parliament of Iceland“, *tölvupóstsamskipti höfundar við Marilyn B. Yap*, skrifstofustjóra filippseyska þingsins 8. nóvember 2013 og 18. febrúar 2014.
- Þingskipti Alþingis* (2012). Reykjavík: Skrifstofa Alþingis.
- Þorsteinn Magnússon (2011). „Samþætting valdþáttanna og hlutverk Alþingis“ í Ragnheiður Helgadóttir (ritstj.), *Þingræði á Íslandi, samtíð og saga*. Reykjavík: Forlagið.