



# Endurskoðun stjórnarskráarinnar, alþingisræða Bjarna

Bjarni Benediktsson – Stjórnsmál – Forsætiráðherra – Ræða – Stjórnarskráin

## Tekið af vef Borgarskjalasafnsins

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

Einkaskjalasafn nr. 360  
Stjórnsmálamaðurinn  
Askja 2-35, Örk 3

©Borgarskjalasafn Reykjavíkur

um löndum séu lagaákvæði um fjármál flokka. Og ef þingflokkar eiga að hafa svo og svo mikið að segja um framboð t. d., er náttúrulega ekki óeðlilegt, að eitthvað standi um það í lögum, hvornig þeir skuli þá bera sig að því að framkvæma þetta, þannig að löglegt sé.

Þá kem ég loks að síðasta atriðinu í till., síðasta úbendingaratriðinu, og það er ný skipting landsins í samtakaheildir, hvort ekki sé æskilegt að taka inn í stjórnarskrána ákvæði um skiptingu landsins í fylki eða aðrar nýjar samtakaheildir, sem hafi sjálfstjórn í sér málu, enda leiti n. um þetta álits sýslunefnda, bæjarstjórna, borgarstjórnar Reykjavíkur, fjórðungssambanda og Sambands isl. sveitarfélaga. Þetta, sem hér er rætt um, skipting landsins í fylki með sjálfstjórn í sér málu, er mál, sem oftast en einu sinni hefur verið rætt sérstaklega hér á Alp. Það hafa legið fyrir Alp. till. um þetta efni. Slík till. liggur ekki fyrir þessu þingi, og er ástæðan sú, að hér í þessari þátttölu um endurskoðun stjórnarskrárinnar er m. a. um sama efni fjallað.

Hugmyndin um skiptingu landsins í fylki með sjálfstjórn í sér málu er upprunnin að ég ætla fyrir 15—20 árum eða svo á fjórðungsskiptingunum eða í fjórðungssamböndunum norðanlands og austan. Og ég held, að fyrir þessu sé mjög mikill áhugi í þessum landslutum og víðar. Ég held, að svona fyrirkomulag, að skipta landinu í nokkuð sjálfstæðar heildir, sem þó lytu lögsögu ríkisvaldsins, væri mjög þýðingarmikil aðgerð í þá átt að stuðla að verndun og eflingu landsbyggðar, og ég veit ekki, hvort við getum gert nokkuð áhrifameira í þá átt. Ég hefði gjarnan viljað ræða meira um þetta atriði, en vegna þess, að hér er um fleira fjallað og af því að þetta hefur verið svo mikið rætt á þingi fyrr, ætla ég ekki að gera það nú.

Eins og ég tók fram í öndverðu, er þessi till. á þskj. 402 nú endurflutt á Alp. Hún er um það fyrst og fremst, að komið verði á fót enn einni n. til þess að reyna að koma því í framkvæmd, að lýðveldisstjórnarskráin, sem heitið var fyrir aldarfjórðungi, verði sett. Og hún er um það, að n. verði til á þann sérstaka hátt, dálítið frábrugðinn sumu því, sem áður hefur gerzt í þessum málum, að Alp. sjálft hafi þar ekki meiri hl., ekki þingflokkarnir, heldur stofnanir, sem við treystum vel á þessu sviði og ekki öðrum betur til þess að gefa ráð. Síðan eru í till., eins og ég nú hef rakið, talin upp nokkur þau atriði og útskýrð nokkuð, sem gert er ráð fyrir og í raun og veru lagt fyrir n., ef till. verður samþ., að athuga sérstaklega. Þessi atriði eru 8 talsins. Ég hef nú gert grein fyrir þeim öllum. Mér kemur ekki til hugar að halda því fram, að þessi upptalning sé tæmandi, það sé ekki fleira, sem kæmi til mála, að n. taki til athugunar og væri jafnvel mjög mikilsvert, að hún tæki til athugunar, jafnvel eins mikilsvert og sumt af því, sem hér er nefnt. Það eru hér vitanlega engin höft lögð, en hér eru þau atriði fyrst og fremst nefnd, sem þeim,

sem að þessari till. standa, hafa verið hugstæðust í sambandi við endurskoðunina.

Ég leyfi mér að minna á það í þessu sambandi, að í hv. Nd. hefur á þessu þingi verið flutt frv. til stjórnskipunarlaga um breytingu á stjórnarskrá lýðveldisins Íslands, á þskj. 264. Það frv. hefur þegar verið til umr. í þeirri hv. d. og er nú til meðferðar í n. Þarna er beinlínis gert ráð fyrir lagabreytingum, beinlínis gert ráð fyrir, að Alp. samþ. breytingar á stjórnarskránni. Ég er nú fyrir mitt leyti þeirrar skoðunar, að það henti ekki á þessu stigi að vinna þannig að málinu, heldur verði málið að hljóta þá endurskoðun að lokum, sem það átti að fá, að við alpm. verðum að koma því til leiðar og biða með það að ætlast til, að Alp. samþykki sérstök þmfrv. um stjórnarskrárbreytingar.

Í þessu frv. eru sum þau atriði, sem í till. á þskj. 402 er gert ráð fyrir, að væntanleg stjórnarskrárnefnd athugi sérstaklega, eins og t. d. þjóðaratkvæðið og það, sem hér er kallað ríkisvald og alþjóðlegar stofnanir. En eitt atriði, sem nefnt er sérstaklega í till. minni, er þar undir fyrirsögninni „Samskipti við önnur ríki“, nauðsyn ákvæða, er markl rétt ríkisstj. og Alp. til samninga við aðrar þjóðir. En einnig eru í þessu frv. önnur atriði, sem ekki eru nefnd sérstaklega í till. á þskj. 402, en ég teldi sjálfsgætt, að sú n., sem kosin yrði á Alp., tæki einnig til athugunar og reyndi að komast að niðurstöðu um.

Ég skal svo ljúka máll minnu um þessa till. Ég vil leyfa mér að leggja til, að henni verði að lokinni þessari umr. vísað til 2. umr. og allshn.

Umr. frestað.

Á 48. fundi í Sp., 5. apríl, var fram haldið fyrri umr. um till.

Forsrh. (Bjarni Benediktsson): Herra forseti. Með till. þeirri, sem hér er flutt, er hreyft við meginatriðum okkar stjórnskipulags, og ýmis þau atriði, sem þar eru sérstaklega tekin til umr., eru þess eðlis, að þau eru fullkominnar ihugunar verð, auk þess sem hv. flm. hélt hér að ýmsu leyti athyglisverða ræðu, og vildi ég því gera málið nú að nokkru umræðuefni.

Trú manna á þýðingu ýtarlegra stjórnskipunarlaga eða tíðra breytinga á þeim er ákaflega misjöfn. Ég minnst þess, að þegar ég var ungur kennari við Háskólann og var staddur niðri í kennarastofunni, sem þá var hér í þessu húsi, heyrði ég tvo gamla kennara tala um þessi efni. Annar þeirra var Guðmundur heitinn Hannesson prófessor, margfróður maður, hafði m. a. haft afskipti af stjórnmálum, setið á þingi, las mikið og bar ætíð fram nýjar hugmyndir, þ. á m. margar og margbreytilegar um breytingar á stjórnháttum. Honum fannst stundum lítið undir till. sínar tekið, og heyrði ég, eins og ég sagði, á tal hans við prófessor Ólaf Lárusson um

Þetta efni. Hann spurði Ólaf af hverju hann léti ekki uppi skoðanir á einhverjum nýjum till., sem Guðmundur þá hafði verið með. Ólafur hafði aldrei nein opinber afskipti af stjórnámálum, a. m. k. ekki á efri árum, en var einn mesti lögfræðingur okkar tíma og beztu réttarsögufraeðingur, sem þá var á Íslandi. Ólafur sagði, að hann hefði takmarkaða trú á þvílíkum breytingum, sem væru byggðar á kenningum, bollaleggingum, vegna þess að það væri atburðarásin sjálf, þróun réttarins og þjóðfélagsins, sem krefðist vissra breytinga og þegar sú þörf væri fyrir hendi, væru breytingarnar gerðar, hvað sem ýmsum misjafnlega skynsamlegum bollaleggingum frá fyrri tíð líði.

Mér fannst þessar orðræður þá þegar vera harla athyglisverðar, því að það er mjög til ihugunar, að einmitt í þeim löndum, þar sem stjórnarfar er einna óstöðugast og mest ringulreið hefur iðulega komið upp í stjórnarháttum, þar hafa verið settar bæði flestar og ýtarlegastar stjórnarskrár og er þar skemmst og fremst að minnast Frakklands. Það eru ekki nema hinir beztu fræðimenn, sem kunna skil á öllum þeim stjórnarskrám, sem Frakkar hafa sett sér eftir byltinguna miklu 1789. En flestar hafa þær stjórnarskrár dugað til-tölulega skamman tíma og þó einna bezt og lengst þau stjórnskipunarlög, sem einungis voru sett til bráðabirgða eftir styrjöldina 1870—1871 og menn ætluðu þá einungis að una við skamma hrið, en entust þjóðinni á hennar bezta framfaratíma frá 1870 fram til 1940.

Við sjáum einnig, að ef menn ætla að koma fram breytingum með stjórnarskrá, stjórnlaga-breytingu, sem ekki eiga rætur í því þjóðfélagi, þar sem þessari nýju skipan á að koma á, þá vill oft fara á allt annan veg heldur en til var stofnað. Má þar t. d. bera saman annars vegar þróunina í Þýskalandi eftir 1918 og hins vegar í Japan nú eftir ósigur þeirra 1945. Báðar þjóðirnar höfðu beðið mikinn ósigur og 1918 var talið, að það væri mikill vinningur fyrir lýðræðið í helminum, að keisaradæmið í Þýskalandi væri afnumið. Það var að visu að nokkru leyti gert fyrir aðgerðir Þjóðverja sjálfra, en ekki síður vegna þess, að bandamenn settu það sem skilyrði, að keisarinn væri sviptur völdum og nýju stjórnarfyrirkomulagi komið á. Ég held, að flestir, sem eru kunnugir þýzkri sögu, líti nú eftir á þannig á, að ef keisaradæmi hefði haldizt, þótt einungis væri að nafni til eins og hefur haldizt í Japan eftir 1945, þá hefðu verið miklu minni líkur til þess, að Hitler hefði getað hrifsað til sín völdin, og sú óheillaþróun hefði orðið, sem raun ber vitni um og ekki einungis varð til mikillar ógæfu fyrir Þýskaland, heldur fyrir allan heiminn, eins og ekki þarf mörgum orðum um að fara. Það var einmitt af þessari reynslu, sem Bandaríkjamenn höfðu lært og féllust þess vegna á, að keisaradæmið í Japan fengi að haldast, þó að keisarinn væri að mestu sviptur þeim völdum, sem hann áður hafði. Það hefur orðið til þess,

að þróun í Japan hefur þrátt fyrir hinn mikla ósigur, og þrátt fyrir kjarnorkusprengjurnar, sem særðu þjóðina holundarsári, orðið miklu heillavænlegri heldur en margir þjuggust við. Við sjáum líka um það skýr dæmi, að jafnvel hinar mestu breytingar að formi til leiða til sáralitillar breytingar í raun og veru.

Hv. 6. þm. Reykv., sem er allra manna kunnugastur því, sem gerzt hefur í Sovétríkjunum, vakti athygli á því í vetur eftir sænskri heimild, að það hefði verið sáralítill munur á lifnaðarháttum Stalins einræðisherra í Sovétríkjunum og zarsins, sem ríkti þar áður. Það hefði nánast verið sams konar uppeldi, sem dóttir Stalins fékk, og börn keisarans áður fyrr. Báðir voru sem sagt algerir einvaldar í sáralitlum tengslum við fólkid umhverfis sig. Þetta er mjög athyglisverð staðreynd. Stundum, þegar við fordæmum kommúnismann fyrir hans einræðistilhneigingar og það ofbeldi, sem honum hefur fylgt, þá gleymum við því, að hann hefur einmitt náð völdum í þeim ríkjum, þar sem ekkert lýðræði þekktist áður, eins og í Rússlandi og nú í Kína. Almennungur unlr ekki öðrum stjórnarháttum, hann þekkir ekki annað. Þrátt fyrir breytingu á stjórnlögum og þrátt fyrir að allt annað veki fyrir mönnum í upphafi, þá varð þetta að fara aftur í sama farið og þjóðirnar voru vanar við, því að án þess að breytingar eigi rætur að rekja í sjálfu þjóðlifinu verða þær oft til þess að hafa þverfug áhrif við það, sem menn höfðu gert ráð fyrir.

Við sjáum hins vegar, að einmitt í þeim ríkjum, þar sem stjórnarfar er fastast og öruggast og á annað borð eru sett stjórnlög, þar hafa stjórnlögin að meginefni til staðið langa hrið. Þar er skemmst frá því að segja, að í Bandaríkjunum er enn í gildi að meginefni til og formi stjórnarskrá sett 1787. Í Svíþjóð eru enn stjórnarlög að meginstofni til frá árunum 1808—1809. Í Noregi er enn í helgi höfð stjórnarskráin frá 1814. Í Danmörku hafa að visu verið settar nýjar stjórnarskrár hvað eftir annað, en að stofni til er stjórnarskráin hin sama og sett var 1848. Þar sem staðfastleiki hefur verið einna mestur og hv. tillögunaður einmitt vitnaði í um örugga og góða stjórnarhætti, þar hefur aldrei nein skrifuð stjórnarskrá verið sett, í sjálfu Bretlandi. Þar eru engin skrifuð stjórnlög til, sem hafi meiri helgi heldur en hver önnur lög.

Þessi dæmi, sem ég hef nú rakið, sýna annars vegar, að setning stjórnarskrár færir enga örugga tryggingu fyrir farsælli framþróun, hvorki fyrir því, að breytingar verði í þá átt, sem fyrir mönnum vakir, né að öryggi haldist, og hins vegar að jafnvel gamlar stjórnarskrár, eins og í Bandaríkjunum og á Norðurlöndum, hafa ekki staðið á móti eðlilegri þróun og í raun og veru gerbreytingu þeirra þjóðfélaga, sem hafa búið við þessi gömlu stjórnarskrárakvæði. En vitanlega er það svo, að þó að bókstafurinn sé enn sá sami í mörgum atriðum og flestum atriðum í þessum stjórnarskrám, er margt skilið öðru

visi en áður, öðru visi framkvæmt. Framkvæmdin hefur fylgt með tímanum, en stjórnlögin sjálf hafa haldizt til öryggis og til frekari tryggingar fyrir réttarskipun í landinu og samhengi um stjórnarhætti. Það er hollt, að menn minnst þessara lærdóma, sem eru öllum þeim kunnir, sem eitthvað hafa fengizt við þessi efni, einmitt þegar verið er að tala um, að það standi mjög upp á okkur Íslendinga um setningu stjórnarskrár.

Nú er það svo, að okkar þjóðfélag hefur þróast eftir, að því er segja má, norrænni fyrirmynd. Við vorum frá 1262 og fram á okkar daga fyrst hluti af Noregi, síðan af hinu dansk-norska ríki og loksins af hinu danska ríki. Konungdæmið í þessum löndum var, formlega ætíð, einn aðalþáttur þeirra stjórnskipunarlaganna, en veldi konunga var auðvitað mjög ólíkt á ólíkum tímum, og á síðustu árum okkar samneytis við Danmörku var konungur hættur að hafa raunveruleg völd, en var meira sem form til þess að tryggja samhengi og til þess að gripa inn í á sérstökum neyðarstundum, heldur en hann sinni daglegum stjórnarstörfum, ef svo mætti segja.

Það er engin skömm fyrir okkur, heldur er það eðli málsins samkvæmt, og sýnir, að við kunnum að meta það, sem vel hefur gefizt og okkur hefur ekki brugðizt, að sú stjórnarskrá, sem við enn búum við, er að forml til að meginstefnu í sömu átt og raunar stofni eins og stjórnarskráin, sem við fengum 1874 og var sniðin eftir samtíma stjórnarskrám bæði í Danmörku, Noregi og Vestur-Evrópu, eftir því sem menn töldu þá helzt til fyrirmyndar í hverju einstöku atriði.

Það er óneitanlega dálítið kynlegt, þegar hv. flm. þessarar till. segir t. d. í síðasta þætti sinnar vel skrifuðu grg., með leyfi hæstv. forseta:

„Margt er t. d. óhæft í orðalagi ýmissa greina stjórnarskrárinnar. Dæmi: 56. gr. hljóðar þannig:

„Nú þykir þingdeild ekki ástæða til að gera aðra ályktun um eitthvert málefni, og getur hún þá vísað því til ráðh.“

Hér segir, aðra ályktun, eins og skírskotað væri til einhverrar ályktunar, en þá viðmiðunarályktun er hvergi að finna. Þetta er ruglandi í meðferð máls og hugsunar og fer alls staðar illa, en ekki síst í löggjöf. Dæmið er einfalt sýnishorn af gölluðu málfari á stjórnarskránni og nefnt sem sönnun þess, að í þeim efnum er líka þörf á endurskoðun. Ekki getur talizt sæma þjóð, sem telur sig með réttu eiga göfuga tungu og glæsilega, að hafa stjórnskipunarlæg sín í máltötrum. Auðvitað er þó mest um vert, að stjórnskipunarlögin verði efnislegt hellubjarg, sem íslenska lýðveldið geti grundvallað á heilbrigða þjóðfélagsstarfsemi og trausta um okomin ár.“

Það er fróðlegt að athuga, hvornig þessir svokölluðu „máltötrar“ eru til komnir. Þetta ákvæði er samþykkt samhljóða í hv. Nd. Alp. 1919 til breytingar á eldra orðalagi, þar sem

ekki var vitnað í aðra ályktun. Og skýring frsm. á þessu orðalagi er svohljóðandi:

„38. brtt. er líka orðabreyting, en skýrar orðuð en í stjórnarfrv., þar sem það er þannig orðuð eins og það sé ekki ályktun að visa máli til stjórnarinnar.“

Þetta er auðvitað meginatriði málsins, að það er ein tegund ályktunar að visa máli til stjórnarinnar, og þess vegna breytti Alp. orðalagi, sem hafði áður haldizt frá 1874. Þeir máltötramenn, sem þetta báru fram og voru allir sammála um, voru ýmist fremstu lögfræðingar Íslands bæði þá og síðar og mestu og beztu smekkmenn á íslenskt mál, sem lifað hafa um okkar daga. Það voru Jóhannes Jóhannesson, Einar Arnórsson, Karl Einarsson, Benedikt Sveinsson, Magnús Torfason, Sigurjón Friðjónsson, Stefán Stefánsson frá Fagraskógi, Þorleifur Jónsson frá Hólum, Magnús Kristjánsson, Pétur Jónsson, Bjarni Jónsson frá Vogu og Sigurður Stefánsson frá Vigur. Ég hygg, að okkur farist ekki að tala um máltötra hjá þessum mönnum eða þeir hafi ekki kunnað að laga einfalda setningu eftir lögmáli íslenskrar tungu. En fordómarnir gegn okkar gömlu stjórnarskrá eru svo miklir í hugum sumra manna, að þeir gera sér alls ekki grein fyrir, hvorki upphafi ýmissa orðatiltækja þar né efni þeirra, og að þau eru í einu og öllu rökrétt, eins og þetta litla dæmi sýnir.

Hitt er svo annað mál, eins og vikið er að rækilega í þessari till., að Íslendingar ætluðu sér um 1944, bæði áður og næst á eftir, að endurskoða stjórnarskrána og semja nýja, heillega lýðveldisstjórnarskrá, og það tókst ekki eins og menn höfðu þó ætlað sér og lagt töluverða vinnu í. Hv. flm. fer um það mörgum orðum, hvornig á þessu standi. Ég var í þessum n. og formaður þeirrar síðustu, og ég þekki ofurvel bæði hvornig stóð á þessu tali um þörf á allsherjarendurskoðun stjórnarskrárinnar og á hverju sú endurskoðun strandaði.

Það voru tvær orsakir, sem sérstaklega gerðu það að verkum, að menn þá æ ofan í æ töluðu um, að það þyrfti að endurskoða allar stjórnarskrána. Annars vegar voru það ekki mjög margir, en mjög áhrifamiklir menn, sem vildu draga stofnun eða endurreisn lýðveldis á Íslandi og sögðu: Það á alls ekki að snúa sér að endurreisn lýðveldisins eins. Það á að gefa sér nægan tíma til þess að endurskoða alla stjórnarskrána. Ég efast ekki um, að þeir hafi að sínu leyti alveg meint þetta. Þetta hefur vakað fyrir þeim. En það vakti líka fyrir þeim að draga málið á langinn, að koma í veg fyrir, að skilnaður yrði við Dani á meðan á heimsstyrjöldinni stóð. Þetta er önnur orsök.

Hin orsök er svo sú, að á þessum árum var einnig ætíð harðlega deilt um kjördæmaskipunina, og við vitum það og þekkjum það héðan úr þingsölunum, t. d. frá 1959, eins og vitnað er í i grg. hjá hv. flm., að þeir, sem hafa verið á móti endurskoðun kjördæmaskipunarinnar, hafa alltaf sagt: Það á

ekki að endurskoða kjördæmaskipunina eina út af fyrir sig, heldur endurskoða alla stjórnarskrána, og það er flásfengi að taka kjördæmaskipunina eina út úr. Ég efast ekki um, að þessir menn hafi meint þetta og þetta hafi i raun og veru vakað fyrir þeim. En það, sem annars vegar ýtti undir talið um þörf á allsherjarendurskoðun stjórnarskrárinnar, var þetta, að þeirri kenningu var haldið uppi af þeim, sem voru á móti eða vildu frestun endurrelsnar lýðveldisins, og hins vegar æ ofan í æ af þeim, sem vildu koma i veg fyrir nýja leiðréttingu kjördæmaskipunarinnar. Nú er það auðvitað rétt, að það eru mörg fleiri atriði i stjórnarskránni en kjördæmaskipunin ein, sem hafa þýðingu. En það er athyglisvert, þegar hv. þm. segir, af hverju ekki hafi tekizt að endurskoða stjórnarskrána i heild, á 3. síðu i grg., með leyfi hæstv. forseta:

„Rétt er að leitast við að skilja, hvað það muni helzt hafa verið, sem gerði óvirkar nefndir þær, sem skipaðar voru ein á fætur annarri til að halda áfram og ljúka endurskoðun stjórnarskrárinnar. Líkast er sem á þær hafi fallið herfjötur, sem þær með engu móti hafi getað af sér höggvið.“

Flm. þessarar till. telur á því engan vafa, að flokkapólitíkin, sem skiptir löggjafarsamkomunni i eintóma minnihlutaflokka, eigi hér aðalsök. Sú nærsýna hugsjón fulltrúa slíkra flokka að gera ekkert, sem flokki þeirra gæti til ógagns orðið i næstu lotu eða öðrum til ávinnings, hefur orðið nefndunum sem herfjötur.“

Síðan segir hann á síðu 5:

„Kjördæmaskipunin og þingmannakjörsreglurnar, sem 31. gr. stjórnarskrárinnar segir fyrir um, er aðalgrundvöllur stjórnmalalífsins i landinu.“

Þetta tek ég fyllilega undir. Og flm. heldur áfram:

„Hvort ýtir þessi grundvallarskipan undir samstöðu eða sundurþykkju? Og hvort er heppilegra, að slík skipan geri? Allir geta séð, að hlutfallskosningar i stórum kjördæmum ýta sterklega undir flokkadrátt, og uppbótarsætin, sem þingflokkar hljóta til jöfnunar i ofanálág með útreikningi fyrir allt landið, herða á flokkadrættinum og gera hann að verulegu leyti að blindingsleik. Afleiðingin er líka: Fjórir minnihlutaflokkar á Alþ. Engin skilyrði til að mynda ríkisstj., nema samsteypustjórn með þeim hrossakaupum, er slíku stjórnarmyndunum fylgja. Varla nokkur hrein lína fyrir kjósandann að átta sig á.“

Nú vill þannig til, að ég hef ætíð verið því fylgjandi, ef ég einn ætti að ráða kjördæmaskipun, að kosið væri i einmenningskjördæmum. En engu að síður hlýt ég mjög að mótmæla þeim öfgum, sem hér koma fram. I fyrsta lagi, að það sé núv. kjördæmaskipun að kenna, að hér séu eingöngu minnihlutaflokkar. Sannleikurinn er sá, að allt frá því, að Sigurður Eggerz lét af völdum á árinu 1915, hefur aldrei verið hægt að mynda starfhæfa hreina meirihlutastjórn á Íslandi. Síðan

hafa flokkar ætíð orðið að hafa samvinnu sin á milli til þess að skapa nægan meiri hl. Þetta er óhagganleg staðreynd, og þetta gerðist löngu áður en hlutfallskosningar voru almennt teknar upp. Og ég vil segja, að svo hefur þetta verið i raun og veru allt frá því, að við fengum stjórnina inn i landið. Frá því að þingræðið hófst, hefur okkur mistekizt að hafa nokkurn meirihlutaflokk, jafnvel þann tíma, sem hluti þm. var konungkjörinn og tilnefndur af ríkisstj. sjálfri.

Ef við litum á fyrsta tímabilið, þá sjáum við, að Heimastjórnarflokkurinn, sem tekur við völdum og ber ábyrgð á Hannei Hafstein sem ráðh., hann hefur ekki samheldni til þess sjálfur að velja sér ráðherra, enda voru þetta menn hlaupnir saman úr mismunandi flokkum frá fyrri tíð, með mismunandi skoðun á mönnum og málefnum. Það voru danskir stjórnmalamenn, sem réðu því, að Hannes var valinn ráðh. Og Hannes, þessum mikla stjórnmalamanni, tókst ekki að halda sínum flokki betur saman en svo, að sumir hans allra eindregnustu stuðningsmenn, eins og Hannes Þorsteinsson, gengu frá honum um næstu kosningar. Raunin varð svo sú, að þegar Hannes verður aftur ráðherra 1912, þá klofnar hans flokkur strax á þinginu 1913, þannig að Hannes verður ómögulegt að stjórna. Sjálfstfl. gamli klofnaði, eftir að hafa unnið frægan kosningasigur 1908, á þinginu 1911, á öðru þingi sinna valda. Þegar hann fékk ráðh. aftur 1914, þá klofnaði hann strax á árinu 1915.

Þetta tal um, að við hér búum við minnihlutaflokka og flokkaóreiðu, vegna þess að við höfum hlutfallskosningar, það á sér enga stoð i okkar sögu. Okkar saga er allt öðru vísi. Hún kennir okkur allt annað.

Við skulum líka líta á það, að það er að visu rétt, og ég tel það til fyrirmyndar, að Bretar og Bandaríkjamenn og yfirleitt þeir, sem sótt hafa lærdóma sína beint til Breta, eins og þeirra samveldismenn, þeir hafa einmenningskjördæmi. En er meiri festa i þessum löndum en á Norðurlöndum, þar sem eru hlutfallskosningar? Nei, það hefur hvergi á okkar dögum verið meiri festa i lýðræðisþjóðfélögum en einmitt i Norðurlöndunum þremur, Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Jafnaðarmenn hafa ráðið i þessum löndum, sums staðar 20—30 ár óslitið, að stríðsárunum einum undanteknum, þegar þeir tóku menn inn i stjórn með sér, vegna þess að þeir töldu sig styrkari þá i baráttunni.

Það eru alls ekki hlutfallskosningarnar, sem þarna skera úr. Þær geta sums staðar og hafa sums staðar valdið eða átt þátt i að auka flokkaóreiðu og ósamlyndi. Það er rétt. En þar sem sámilegt samlyndi er á milli fólks og verulegur pólitískur þroski, eins og á Norðurlöndum, þá segir sagan allt annað. Við skulum einnig líta á okkar sögu. Alveg án tillits til þess, hvort menn eru sammála núv. ríkisstj. og núv. stjórnarflokkum eða ekki, þá er það einmitt fyrst eftir að algerar hlutfallskosningar

eru festar í lög á Íslandi, eftir 1959, sem hér hefst veruleg festa í stjórnarfari. Frá kosningunum 1959, eftir að hlutfallskosningar eru til fulls lögboðnar, þá hefst mesta festutímabil, sem menn hafa séð í íslenskum stjórnmálum, lengsta samfelld stjórnartímabil, svo að þeir, sem eru að leita eftir festu, samhengi, hljóta að sjá, að það er eitthvað meira en litið bogið við þessa athugasemd og þessa grg. hjá hv. þm.

Auðvitað verður aldrei fram hjá því komið, að ein höfuðorsök til þess, að ekki tókst að koma á neinu samkomulagi um endurskoðun stjórnarskrárinnar, var fullkomið ósamkomulag um kjördæmaskipunina. Meðan ekki var neitt samkomulag um það atriði, þá var í raun og veru þýðingarlaust að halda áfram með hitt. Í síðustu n., þar sem ég var formaður, þá var það þannig, að hvorki hv. Alþfl.-menn né hv. sósíalistar, Sameiningarflokkur alþýðu, fengust til þess að gera neinar aðrar till., en sögðust bara vilja hafa hlutfallskosningar. Einstakar aðrar till. fengust þeir ekki til að gera. Hv. framsóknarmenn fengust engar till. til að gera um neitt annað heldur. En loksins herti hinn ágæti vinur vor, Karl Kristjánsson, upp hugann og lagði fram till. um, að það ætti að hafa stjórnlagabing, án þess að leysa þann vanda, hvernig til stjórnlagabingsins ætti að kjósa, en ef menn gátu á annað borð komið sér saman um kosningu til stjórnlagabings, þá var galdurinn leystur.

Það var einmitt ósamkomulag um kjördæmaskipunina, um það, hver ætti að hafa úrslitavaldið í landinu, sem þarna bar á milli. Ég hef alltaf talið, að það væri út af fyrir sig aukaatriði, og tel enn, að það sé aukaatriði, hvort höfð séu einmenningskjördæmi eða hlutfallskosningar, það, sem langsamlega mestu máli skiptir, sé, að það sé sæmilegt jafnrétti á milli manna, hvar sem þeir búi í landinu, — það skipti langsamlega mestu máli. Og það var aldrei hægt, jafnvel ekki fyrir mig, sem kaus heldur einmenningskjördæmin, að ná samkomulagi við Framsfl., sem setti einmenningskjördæmin á oddinn, vegna þess að ég gat aldrei fundið annað út en að þeir ætluðu sér að láta Reykjavík vera einmenningskjördæmi og kjósa einn þm., eða því sem næst. Það var aldrei hægt að skilja, að annað vektí fyrir mönnum, og allt þeirra tal um einmenningskjördæmi miðaði að þessari hugsun. Og menn, sem ekki komust lengra í því að gera sér grein fyrir eðli stjórnskipunarinnar, þess vanda, sem við var að etja, það var ekki von, að þeir hefðu mikið til mála að leggja, enda sögðu þeir vöndudustu og beztu sig úr n. og sögðust ekki leggja sig í veru þar, vegna þess að þeir fengu ekki að bera fram neinar till. fyrir sínum mönnum.

Endirinn var svo sá, að við sjálfstæðismenn sömdum till., eða meginstofn að till. sem umræðugrundvöll, en við fengum ekki nokkurn mann til þess að tala um þær við okkur. Við gáfumst þá upp og gerðum opinberlega grein fyrir, hvernig málið stóð. Þar með var þessi

tílaun úr sögunni. Auðvitað ber enginn á því frekar ábyrgð heldur en þeir, sem ég hef nú greint og hv. flm. lýsir réttilega. Flm. þessarar tillögu telur það engan vafa, að flokkapólitíkin, sem skiptir löggjafarsamkomunni í eintóma minnihlutaflokka, eigi hér aðalsök. Sú nærsýna hugsun fulltrúa slíkra flokka, sem geri ekkert, sem flokki þeirra geti til ógagns orðið eða öðrum til ávinnings, hefur orðið nefndarmönnum sem herfjötur. Það var þröngsýnin í kjördæmamálinu, þetta að vilja ekki með nokkru móti sleppa þeirri sérstöðu, sem Framsfl. hafði tekizt að skapa sér á undanförunum áratugum, sem gerði það að verkum, að það var ómögulegt að leysa með honum þetta mikla vandamál. Það varð að leysa það með öðrum. Eg lagði til á þessum tíma, um það voru ekki allir sjálfstæðismenn sammála, að menn reyndu að koma sér saman um eitthvert ákveðið hlutfall um það, að landsbyggðin hefði meiri rétt, þannig að það fylgdi einhverju ákveðnu hlutfalli, svo að jafnskjött og það raskaðist, þá væri heimilt að breyta kjördæmaskipuninni, án þess að til stjórnarskrarbreytingar kæmi. Eg vildi jafnvel láta það vera opið, hvort þetta væri gert í því formi, að landinu væri þá innan þessara marka skipt í einmenningskjördæmi eða í hlutfallskosningakjördæmi. Það fékkst aldrei á þetta hlustað eða undir það tekið. Eg verð að segja, að það er eitthvað ánægjulegasta, sem ég hef séð, ef hv. flm. talar nú fyrir sinn flokk, þegar hann segir á síðu 5: „Lýðræðið krefst jafnréttis fyrir þegnana til stjórnarfarsáhrifa.“ Þetta er meginatriðið, að menn jati, að þarna á jafnrétti að gilda. Og ég segi, að nú orðið, eftir þá reynslu, sem ég hef fengið á þeim árum, sem liðin eru frá 1953, þegar við vorum að reyna að koma saman till. um þetta, tel ég það miklu meira um vert að hafa jafnrétti og hafa fullt jafnrétti heldur en hvernig kjósa á, hvort það er gert í hlutfallskosningum eða einmenningskjördæmum, sem eins og reynslan sýnir er algjört aukaatriði varðandi stöðugleika stjórnarfars á Íslandi eins og á öðrum Norðurlöndum. Hitt sker úr, hvort menn eiga að missa rétt við það að búa í þessum landshluta miðað við það að búa annars staðar. Margir okkar hafa sannast að segja lagt sig undir réttmæta gagnrýni með því að vilja halda lengur en við er að búast, að allur fjöldinn uni vissum forréttindum fólksins úti á landi. Það hefði verið betur, að sumir fleiri hefðu sýnt á því sams konar skilning og sams konar höf og við höfum gert, bæði í þessum till. okkar og eins þegar kjördæmaskipunin var ákveðin 1959. Það getur enginn borið á móti því, að einnig samkv. þeirri kjördæmaskipan er stórlega ívilnað landsfólkinu eða fólkinu úti í strjálbýlinu. Og það skyldi þó aldrei vera, að það sé nú farið að tala um allsherjarendurskoðun stjórnarskrárinnar, vegna þess að sá tími fari að koma, að enn þurfi að jafna með nýrri breytingu á kjördæmaskipuninni að mati jafnglöggskyggnis manns og hv. flm.?

Miðað við þetta meginatriði, þá verð ég að segja, að önnur atriði stjórnarskrárinnar hafa tiltölulega litla þýðingu og það skiptir í raun og veru ekki öllu máli, hvort við höldum t. d. þjóðhöfðingja í sama horfi og gert hefur verið frá 1944, þjóðhöfðingja, sem er að starfi og stöðu sniðinn eftir því konungdæmi, sem við höfðum þá búið við um langan aldur og þar með átti mjög rætur sínar að rekja í íslensku þjóðlífi. Ég verð að halda því fram, að kenningar eins og voru mjög uppi um tíma, en sem betur fer heyrast nú orðið traudlega nefndar, að við ættum að taka upp sams konar forsetadæmi og í Bandaríkjunum, eigi ekki við á Íslandi. Það kemur fram hjá hv. flm., sem ég er honum alveg sammála um, að Íslendingar hafa aldrei viljað una neinum einum manni of valdamiklum. Þar að auki bætist það við, að í stjórnarkerfi Bandaríkja-anna er sá klofningur, sem er að visu skiljanlegur, að þeir verða að hafa það vegna sinnar miklu mannmergðar, vegna þess hvernig þjóðfélagið er sett saman úr óteljandi ólíkum þáttum, miklu margflóknara heldur en við þekkjum hér á landi, en hefur stundum stórlega orðið til þess að veikja þeirra stjórnarfar. Ágreiningur á milli forseta og þings, eins og var á milli Wilsons og þingsins eftir 1919, við skulum taka jafnaugljóst dæmi og Versala-fridarsamningana, ágreiningur, sem varð til þess, að Bandaríkin gengu aldrei í Þjóðabandalagið og hefur e. t. v. átt verulegan þátt í því ásamt öðru, að seinni heimsstyrjöldin brautz út, vegna þess að þetta varð til þess, að Bandaríkin drógu sig inn í sína skel, tóku upp einangrunarstefnu, sem þeim hefði ekki liðizt, ef þeir hefðu verið þátttakendur í Þjóðabandalaginu. Það er athyglisvert einmitt þessa dagana, að einn gleggsti stjórnáráðgjafi og rithöfundur í Bandaríkjunum er með getgátur um, af hverju Johnson Bandaríkjaforseti hafi nú dregið sig í hlé. Hann segir: Johnson var út af fyrir sig ekki í svo mikilli hættu að ná ekki kjöri á flokksþingi demókrata, og hann hafði líka alla möguleika til þess að verða kosinn forseti. En eins og dæmið liggur, þá var útilokað, að hann fengi nógu sterkan þingmeirihluta til þess, að það væri hægt fyrir hann að stjórna, og hann sá fram á þá sjálfheldu, sem hann vildi ekki setja sjálfan sig í.

Þessi klofningur á milli Bandaríkjaforseta og Bandaríkjaþings, sem hvað eftir annað hefur komið upp, hefur gert óendanlega mikla bölvun í þessu landi, sem annars má telja um margt til fyrirmyndar um stjórnarhætti. Hitt hefur verið miklu nær mínum huga, enda benti ég, held ég, einna fyrstur manna á það í ritgerð, sem ég skrifaði árið 1940 eða 1941 í Andvara, að við ættum að taka okkur til fyrirmyndar eða það gæti komið til álita að taka okkur til fyrirmyndar Svissland og láta forsrh. jafnframt vera forseta landsins. En þó að sú hugsun hafi hvað eftir annað hvarflað að mér síðan, þá verð ég að játa, að það eru svo gjörólíkar aðstæður, að við getum

ekki tekið Sviss okkur til fyrirmyndar nema að sáralitlu leyti. Formlega er það svo, að í Sviss eru 22 kantónur, sem kallaðar eru, og samkv. sambandsstjórnarskránni hafa þessar kantónur hver um sig fullveldi, þannig að sambandsstjórnin í Bern er einungis eins konar framkvæmdastjórn, sem verður um margt að líta á kantónurnar, sem hafa mjög ólíka stjórnskipun innbyrðis, sem sinn jafnoka. Til viðbótar kemur svo það, að í Sviss, þá má segja, að sé föst samsteypustjórn, einmitt það, sem vinur vor flm. telur mesta ógæfu á Íslandi, að menn hafi orðið að sætta sig við. En þar byggist allt kerfið á því, að þar er föst samsteypustjórn, þannig að allir flokkar, sem vissan styrk hafa, hafa þótt það sé ekki berum orðum tekið fram í stjórnarskránni, rétt til þess að hafa sæti í ríkisstj., sem skipuð er 7 mönnum, auk þess sem þar er tekið tillit til þess, að þeir verða að vera frá mismunandi málhæruðum o. s. frv. Þessar einstöku kantónur eru ákaflega ólíkar að stærð, að auðlegð, að máli, þannig að þetta þjóðfélag er okkur í raun og veru að mörgu leyti ákaflega tor-skilið og fjarlæggt. En það er rétt, að þeir láta við það sitja með æðstu stjórnina, að forsrh. er jafnframt forseti, hann situr bara eitt ár í senn, síðan gengur þetta á milli og skiptist nokkurn veginn þannig, að flestir, sem í stjórn komast á annað borð, geta gert ráð fyrir því að verða forseti áður en yfir lýkur.

Fljótt á litið gætum við nú kannske sagt, að þetta mundi skapa sparnað fyrir okkur. En erum við vissir um, að þetta geri svo mikinn sparnað, ef á málið er betur litið? Mundi nokkrum manni t. d. hér héðan af detta í hug annað en að æðsti maður landsins hverju sinni væri látinn taka setur, við skulum segja eitt ár í senn, úti á Bessastöðum með þeim kostnaði, sem því fylgir að búa þar? Ég geri ráð fyrir, að menn teldu annað lítt viðhlitandi, m. a. vegna þess, að risnuskilyrði hafa menn nú ekki í heimahúsum, og þótt ráðherrabústaðurinn sé góður, þá verðum við að játa, að það er þó veglegra og meira við nútímahæfi að hafa Bessastaði til slíkra þarfa. Ég held þess vegna, að út af fyrir sig geri menn allt of mikið úr þeim kostnaðarmun, sem af þessu mundi stafa.

Ég verð hér að skjóta því inn í, þótt það komi ekki beint þessu máli við, að hugmyndir þær, sem sumir menn hafa um kostnaðinn, sem stafí af forsetaembættinu eins og nú er, eru algjörlega fjarstæðar. Við skulum taka dæmi. Sumir kenna forsetanum, að það verði halli á þessum búskap. En búskapurinn heyrir bara ekki á nokkurn hátt undir forsetanum. Hann hefur beðið sig undan allri ábyrgð á þeim búrekstri. Ég hygg, að búrekstur þar hafi í fyrstu verið settur upp í samráði við Svein heitinn Björnsson, sem fékk þó skjótt nóg af honum. Síðan hefur þetta verið rekið algjörlega sjálfstætt. Það er rétt að segja frá því, að fyrir 2-3 árum fékk ég með samþykki ríkisstj. þrjá ágæta menn til að ganga í n. til þess að koma betri skipan á þennan búskap.

Þetta voru framúrskarandi hæfir menn, hver í sinni grein. Það var farið eftir þeirra till., sem miðuðust ekki á nokkurn hátt við pólitík eða greiðasemi við neinn mann. Tjónið á búskapnum hefur aldrei verið meira en eftir að þeirra till. náðu fram að ganga. Og nú nýlega hefur verið ákveðið að leggja búið á Bessastöðum alveg niður, flytja burt allar þær skepnur, sem ríkið á þar, og hverfa frá þessari tilraun, sem forsetaembættinu hefur verið óviðkomandi og aðrir bera ábyrgð á bæði nú og áður en forseti Íslands.

Annað dæmi um, hvað vitleysan getur gengið langt, þá er mér sagt að það standi í einu blaði, að ferð forseta með fóruneyti vestur um haf til Kanada á heimssýninguna þar og að heimsækja Íslendinga í Winnipeg eða Gimli á Íslendingadag og síðan til Bandaríkjanna hafi kostað eitthvað um 21—22 millj. kr. Eg hef kannað þetta og kynnt mér til hlítar, hvort öll gögn kæmu fram, og eftir þeim gögnum, sem ég hef fengið, þá kostaði þetta innan við 550 þús. kr. Menn geta sagt, að það sé mikið fé. Það er rétt, það er mikið fé, 550 þús. kr. eða 530 þús. kr., en það er a. m. k. töluvert minna en 21 millj., eins og menn bera í munn sér. Sannast sagna er með ólíkindum, hvornig menn finna upp aðrar eins fjarstaður og þessa. Fram hjá hinu verður aldrei komið, og ég veit, að Íslendingar ætlast ekki til þess, að fram hjá því verði komið, að bæði æðsti maður landsins og ráðherrar verða öðru hvoru að fara úr landi, bæði á ýmiss konar fundi og þegar þeim er boðið. Eg vil segja, að þeir gera oft ákaflega mikið gagn í sínum ferðum. Það er ekki vegna þess, að þetta séu slíkir snillingar. En vegna þess, að menn fá færi á að tala við valdamikla menn, að skýra fyrir þeim íslensk sjónarmið, sem þeim eru flestum gjörsumlega ókunnug áður, þá hefur með þessum ferðum mörgu verið komið fram í kyrrþey, margur ávinningur fengizt fyrir okkar þjóð, sem ella hefði ekki náðst. Og hvort sem við höldum sérstökum forseta eða ekki, þá verður slíkum ferðum haldið áfram. Það á ekki við um ráðh. eina eða æðsta mann Íslendinga. Þeim verður ekki haldið í landi, meðan öll þjóðin er á stöðugu ferðalagi, eins og segja má, að verið hafi undanfarin ár, — kannske úr hófl fram hjá okkur öllum, — en vonandi koma þeir tímar aftur, að menn geti veitt sér eitthvað svipað og gert hefur verið síðasta áratuginn.

Menn mikla mjög fyrir sér kostnaðinn af þessu embætti. En gerir forseti Íslands þá ekkert gagn? Er hann gagnslaust djásn til þróði, eða hefur hann þýðingarmiklu hlutverki að gegna í okkar stjórnskipun? Menn geta sagt, að ráðh. geti tekið á sig risnu og ferðalög til útlanda og annað þess háttar, sem forseti gegnir að nokkru nú. Það er vissulega rétt. En sumir segja nú, að við gerum nóg bæði af veizluhöldum og ferðalögum, þótt við bættum þessu ekki við. En látum það eiga sig. Aðalatriðið er hitt, að bæði núv. forseti og fyrrv. forseti hafa á vissum tímum haft

úrslitaáhrif, algjör úrslitaáhrif, á þróun íslenskra stjórn mála. Menn getur mjög greint á um, hvort þessi áhrif séu heppileg eða ekki. Ég hef gagnrýnt það, sem Sveinn Björnsson gerði áður en hann varð forseti, þegar hann skipaði sem ríkisstjóri með sams konar valdi og forseti fékk síðar utanþingsstjórnina. Ég taldi, að það væri ekki heppilegt, og þegar forsetinn blandar sér í stjórn mála, verður hann að þola gagnrýni eins og aðrir, fram hjá því verður ekki komið. En það er ekki einungis, að Sveinn Björnsson hefði úrslitaáhrif með skipun utanþingsstjórnarinnar. Allir kunnugir vita líka, að hann hafði úrslitaáhrif 1950 um skipun samsteypustjórnar Framsfl. og Sjálfstfl. þá. Ég þori að fullyrða af töluverðum kunnugleik, að þó að Sveinn Björnsson hafi ekki beint séð fyrir þá lausn, sem fékkst, hefði sú lausn ekki fundizt, ef hans afskipti hefðu ekki komið til. Það er alveg öruggt.

Ákvörðun Ásgeirs Ásgeirssonar um skipun minnihlutastjórnar Alþfl. 1958 hafði vitanlega mjög mikil áhrif á gang íslenskra stjórn mála. Menn geta sagt: Þetta hafði óheppileg áhrif eða heppileg áhrif. Um það greinir menn á. En það er ekki hægt að neita því, að Alþ. var komið í sjálfheldu. Þess vegna var eðlilegt, að ríkisstjóri hefði afskipti af málinu, þó að deila mætti um, hvornig hans afskipti ættu að vera. Alþ. var komið í sjálfheldu 1950, og það mátti eins þá einnig deila um, hver afskipti forseta ættu að vera, en hann hafði afskipti, sem gerðu það að verkum, að tveir stærstu flokkarnir tóku þá saman höndum. Á sama veg hafði Ásgeir Ásgeirsson afskipti, þegar Alþ. var komið í sjálfheldu eftir afsögn vinstri stjórnarinnar 1958. Og mér er sannast að segja spurn: Hafa menn gert sér grein fyrir, hvornig á að leysa slíkan vanda, þegar Alþ. lendir í slíkri sjálfheldu eins og þessi þrjú dæmi sýna? Ef við ætlum að halda þingræði, getum við þá leyst þennan vanda án þess að hafa hlutlausan forseta, sem ekki blandar sér í daglegar stjórn mála deilur, heldur nýtur alþjóðartrausts sem góður landsfaðir, ef svo má segja?

Ég játa, að þetta er umdeilanlegt. Ef menn geta bent á aðra hagkvæmari lausn, þá er sjálfsgagt að athuga hana, en ég hef ekki enn þá heyrt eða séð, að slíkt hafi verið fram flutt. Vissulega hljóta menn að vera opnir fyrir þeirri hugsun, hvort hægt sé að hafa nægilega hlutlausan þjóðhöfðingja í nábyllnu í okkar landi. Það er alveg rétt. Þetta er mikið vandamál. En enn höfum við ekki komið auga á aðra hagkvæmari lausn en fundin var 1944, og slík lausn fæst ekki nema því aðeins, að menn þeir, sem hafa reynslu og þekkingu á vandamálum, sem við er að etja, leggi ráð sín saman. Til þess þarf enga allsherjarendurskoðun stjórnarskrárinnar, heldur bara að menn tali frjállega um vandamálin, sem við er að etja, bæði hér innan salarveggja Alþingis og í blöðum og annars staðar á alþjóðarvettvangi.



Ég hef töluvert velt fyrir mér, hvort það væri rétt að skipta Alp. i delldir. Ég skrifaði um það sem ungur maður mjög stóra bók, sem ég geri ráð fyrir, að fáir hafi lesið, en ég komst þar ekki að neinni ákveðinni niðurstöðu um þetta mikla vandamál, og ég verð að segja, eftir að ég er búinn að sitja á Alp. í eitthvað 26 ár, þá er mér engan veginn örugglega ljóst, hvað sé heppilegast í þessu. Ég hygg þó, að það sé greinilegt, að við þurfum ekki á deildaskiptingunni að halda vegna þess, að það sé ekki hægt að tryggja sómasamlega meðferð mála á Alp. án þeirrar deildaskiptingar, sem við höfum. En því verður ekki neitað, að deildaskiptingin í núv. formi veitir minni hl. töluverðan rétt um leið og hún skapar töluverða hættu á, að sú sjálfhelda verði á Alp., að meiri hl. fái ekki ráðið, hann geti ekki myndað þá stjórn, sem hann hefur bæði meiri hl. á þingi og hjá þjóð til að mynda. Þess vegna hneigist ég að því, þrátt fyrir það að ég vil ekki gera lítið úr rétti minni hl. og viðurkenni, að það á ekki að ganga á hans hlut, að við eigum að hverfa frá deildaskiptingunni, enda er það ráðgert í samningum stjórnarflokkanna frá s. l. hausti, að á kjörtímabilinu verði leitað samráðs og samkomulags við stjórn málaflokkana í heild um, hvort þessari breytingu sé hægt að koma á.

Þriðja atriðið, sem sérstaklega er minnt á í þessari till., er um aðgreiningu löggjafarvalds, framkvæmdavalds og dómvalds. Þetta er gert samsamlega hjá okkur og þó ekki eins og skyldi. Þar hefur í raun og veru langsamlega minnsta þýðingu þetta, að Alp. skuli sjálfst úrskurða um gildi kosninga sinna meðlima. Sú ákvörðun byggist ekki á neinum ruglingi á valdi löggjafarvalds og dómstóla, heldur á þeirri gömlu kenningu, að Alp. átti að vera fullvalda, það átti að vera æðsti yfirráðandi í sinni grein og ekki selt undir eftirlit af hálfu neins annars, hvorki ríkisstj. né dómstóla, og dómstólarir eru þó eftir okkar skipan valdir af ríkisstj., og fulltrúar þjóðarinnar eiga samkv. þessari kenningu þess vegna ekki að vera seldir undir neitt eftirlit af hálfu annarra handhafa ríkisvaldsins.

Nú á dögum, eftir að hér er orðið rótfast lýðræði, hefur þetta sáralitla þýðingu. Það er meira kenning en þýðing. Hitt hefur auðvitað raunverulega þýðingu, hvort menn vilja í alvöru taka dómvaldið af framkvæmdavaldshandhöfunum, þ.e. a. s. af sýslumönnum og lögreglustjórum, og láta dómvaldið einnig í héraði vera í höndum manna, sem eingöngu fara með dómstörf. Þetta er það, sem á bjátar hjá okkur um næga skiptingu á milli handhafa dómvalds og framkvæmdavalds. En þessu er samfara sá galli, að ef þetta verður gert, verður dómvaldið flutt utan úr héruðunum og annaðhvort allt til Reykjavíkur eða í stærstu kaupstaðina úti á landi. Þar með missa héruðin þá hefð, þá upphæfð, getum við sagt, sem er fyrir sýslumennina í því, að þeir eru líka dómárar, þá mundi verið að

sameina valdið, færa það frá landsbyggðinni til borgarbúa. Það er þessi annmarki, sem hefur gert það að verkum, að við, sem vitum um þennan kenningarlega galla, ef svo má segja, þennan fræðilega ágalla, við höfum aldrei viljað gera það að till. okkar að taka dómvaldið af sýslumönnum, líka vegna þess, að þó að það sé fræðilega rangt að hafa þetta hjá mönnum, sem að öðru leyti að langsamlega mestu leyti heyra undir ráðh. og ríkisstj., þá getum við ekki sagt með sannni, að þetta hafi komið að sök á Íslandi. Ég kannast ekki við nein dæmi þess, að sýslumenn hafi í dómstörfum nú á dögum lottið fyrir mælum ríkisstj. eða annarra æðri embættismanna. Þeir hafa verið menn til þess að leysa sitt verk af hendi. Okkar fámenna þjóð krefst þess, að við verðum um sumt að gera minni kröfur til alfullkomins stjórnvalds heldur en aðrar stærri þjóðir. Fram hjá þessu verður ekki komið.

Að hér þurfi að gera sérstakar ráðstafanir til breytinga á stjórnarháttum vegna samskipta við önnur ríki, fæ ég ekki séð. Okkur hefur í heild lánast þau vel, og ég tel t. d. ekki, að það væri mikill vinningur þó að fara ætti að bera hin viðkvæmustu utanríkisfélagsmál undir þjóðaratkvæði, svo sem er víkið að. Það er yfirleitt reynsla, þar sem þjóðaratkvæði hafa verið, að þau verka mjög í ihaldsátt. Það er bæði í Sviss og eins á Norðurlöndum, þar sem þau hafa verið prófuð. Þess er skemmt að minnast varðandi jarðeignaskatt, eða hvað það nú hét, í Danmörku fyrir nokkrum árum, að hann var felldur vegna þessarar tilhneigingar, sem verður vart og sýnist vera einkenni þjóðaratkvæða, þeirrar ihaldssemi, sem þar kemur fram. Í Sviss er konum haldið burtu frá kosningarrétti með þjóðaratkvæði í kantónunum flestum. Ég held, að slíkir stjórnarhættir henti okkur ekki sérstaklega vel. Það getur vel borið við, að mál sé svo mikilsvert, að það sé rétt að bera það undir þjóðaratkvgr. Þá höfum við heimild til þess, ef svo vill í skerast, en að setja um það ákveðnar reglur fyrir fram, það fæ ég ekki séð, að verði til mikils góðs.

Um kjördæmaskipunina hef ég rætt áður og skal ekki endurtaka það, sem ég sagði. Ég itreka einungis, að það verður að vera megin-krafa varðandi kjördæmaskipunina, að sem mest jafnrétti sé á milli borgaranna. Fullkomnið jafnrétti þar getur verið ófáanlegt, eins og hvarvetna annars staðar, en meginkröfan verður að vera sem mest jafnrétti. Við annað sætta Íslendingar sig aldrei. Menn verða að átta sig á því, allir, að þegar menn eru búnir að sjá, að þeir verða ekki minni Íslendingar eða óþjóðhollari við að búa hér við Faxaflóa heldur en annars staðar, þá láta menn ekki í þessum byggðum bjóða sér það að vera ekki hálfdrættingar á við aðra um frumstæðustu mannréttindi, þau sem ráða mestu um það, hvernig landinu sé stjórnað.

Þingflokkar hafa þróast í flestum löndum án þess að mikið væri um þá sagt í stjórnar-

skrá. Eitthvað mun nú hafa verið að þeim vikið í gömlu Weimar-stjórnarskránni þýzku, sem entist lítið og varð ekki haldgóð, og fleiri dæmi eru slík. En engar þjóðir, þar sem stjórnfrælsi hefur orðið rötfast, hafa sett fyrir-mæli um þingflokka í sína stjórnarskrá mér vitanlega og sé ég ekki, að við mundum bæta okkur mikið á því.

Þá kemur að síðasta atriðinu, sem að er vikið í þessari till. En það er það, sem hv. flm. hefur hreyft hér áður á þingi, í fyrri í samvinnu við okkar góða vin Karl Kristjánsson, um að taka hér upp fylki, eins og þeir kalla það, sem er þekkt úr Íslandssögunni undir nafninu amt, því að ömt voru hér um skeið. En það var eitt fyrsta verk, þegar Íslendingar fengu innlenda stjórn 1904, að afnema þessi ömt. Þau voru danskt fyrirbæri, sem hafði verið innleitt hér á mestu niðurlagningaröldum, á 17. og 18. öld, og Íslendingar töldu sig alveg geta verið án, eftir að þeir fengu innlenda stjórn. Nú er það svo, að ömtum er haldið á hinum Norðurlöndunum. Það kallast amt í Danmörku, í Noregi er það kallað fylki, en ég man nú ekki, hvað það er kallað í hinum. Þeir kalla yfirmennina landshövding, a. m. k. í Svíþjóð. Ég man ekki, hvað það er kallað í Finnlandi. En það er fróðlegt, hvað margir búa í þessum fylkjum í þessum löndum hverju um sig. Auðvitað eru þau mismunandi mannmörg, en samkv. heimild, sem ég geri ráð fyrir, að miði við ástandið kringum 1960, þá var meðalfólksfjöldi fylkja í Finnlandi þannig, að þar voru 370 þús. manns að meðaltali í fylki, í Svíþjóð 280 þús., í Noregi 200 þús. og í Danmörku 176 þús. Við skulum taka Noreg til samanburðar. Í einu fylki í Noregi eru þá að meðaltali á móta margir og á öllu Íslandi. Nú hygg ég að visu, að fámennasta fylkið í Noregi hafi í kringum 1960 haft í kringum 70 þús. íbúa. Á sama tíma voru allir Íslendingar utan Reykjavíkur og Reykjaneskjördæmis á móta margir og í þessu eina fylki. Með því að fara að stofna slík fylki er því verið að taka upp fyrirmyndir, sem má vel vera að eigi við í miklu stærri löndum, en þær eiga ekki við í okkar landi eins og reynslan sýnir, því að það var eitt hið fyrsta, sem menn sögðu, eftir að þeir réðu alveg sínum eigin málum, þeir sögðu: Burt með ömtin. Síðan hafa orðið þær stórkostlegu samgöngubreytingar, að jafnvel í ungdæmi okkar hv. flm., þá held ég, að hann hafi einu sinni verið 14 daga landveg frá Þórshöfn hingað til Reykjavíkur á okkar skólaárum, og þótti ekkert einisdæmi. Nú er þetta farið á klukkutíma eða einum og hálfum tíma. Og getur nokkrum dottið í hug, að það yrði til þess að gera meðferð mála einfaldari að fara að setja nýjan millilið með öllum kostnaði og fyrirhöfn í okkar litla þjóðfélagi, sem nú þegar er svo að segja slígað af sinni yfirbyggingu, yfirbyggingu, sem við verðum að játa að kostar mjög mikið fé? Við viljum hafa þessa yfirbyggingu, því að við erum og viljum vera sjálfstæð þjóð, en við eigum ekki

þar fyrir að gera okkur leik að því að hafa þetta kostnaðarmeira og umsvifameira en það þarf að vera og efni standa til.

Áður en hv. þm. lýkur umr. um fylkin, á hann eftir að svara einni spurningu, sem ég beindi til þeirra félaga í fyrri: Hverjir eru þeir, sem eiga að standa undir kostnaði við fylkin? Eru það íbúarnir sjálfir, sem eiga að jafna niður á sig sjálfa gjöldum, eða eiga þeir íbúar, sem búa í fylki, að hafa rétt til þess að jafna niður gjöldum á þá, sem búa í öðrum fylkjum? Þetta er mergurinn málsins. Út af fyrir sig gætum við hér ekki haft á móti því, að það yrðu stofnuð fylki, ef menn vildu taka upp stærri samtakaheildir milli hreppsfélaga og sýslufélaga úti á landi og bera af því kostnaðinn sjálfir. En ef þeir ætla að fá til umráða fé frá öðrum, þá er þar með verið að taka upp skattlagningu, sem ekkert sjálfstætt fólk, hvorki á Íslandi né annars staðar, sættir sig við. Menn vilja fá að ráða sjálfir því fé, sem á þá er lagt, og láta sína umboðsmenn ráða því, en ekki láta umboðsmenn einhverra annarra ráða því að geta skattlagt menn, án þess að það sé undir skattgreiðandann borið. Þetta eru auðvitað meginatriðin í öllu þessu fylkjatali og sýna, hversu þetta er annaðhvort lítið hugsað hjá hinum gjörhugula flm. eða þarna er á bak við sú hugsun, sem hann hefur ekki kjark til að segja hreinlega frá, að fyrir honum vaki.

Ég játa, að það verður auðvitað að gera ýmsar breytingar á okkar stjórnarskrá, eftir því sem tímar líða. Ég hygg, að það sé langbest að gera þær smám saman, eftir því sem atvik standa til og þróun tímanna segir til um, alveg eins og gert hefur verið í Bandaríkjunum og á Norðurlöndum, alveg eins og Danir gerðu, — var það ekki 1954 eða 1955, sem þeir tóku upp eina þingdeild og gerðu konur jafnréttáar körlum um erfðarétt til krúnunnar? — alveg eins og Svíar gera nú, að þeir eru að setja eina þingdeild hjá sér, en láta stjórn lög að mestu leyti vera óbreytt frá því, sem þau voru, þegar þau voru sett fyrir 160 árum. Eins er það, að við eigum smám saman að breyta, eftir því sem þörf og atvik standa til. En við skulum átta okkur á því, að það er fyrst og fremst stjórn-málaákvörðun, sem er verið að taka, þegar þá breytingu á að gera. Það er ákvörðun um það, eftir hvaða reglum eigi að starfa að stjórn máli í landinu og hvaða rétt borgararnir eiga að hafa. Þetta er ekki fræðilegt atriði nema að sáralltu leyti, og það er óneitanlega dálítið hlálegt, að hv. flm., sem segir, að það megi ekki blanda saman framkvæmdavaldi, dómsvaldi og löggjafarvaldi, ætlar svo að setja hæstaréttardómara og prófessora í lagadeildinni til þess að gera till. um viðkvæmstu stjórn mála deiluefnið í landinu, þau sem, eins og hann alveg réttilega segir um kjördæmaskipunina, allt valdið í landinu er í raun og veru háð að lokum. Þess vegna skulum við ekki vera að gera þetta flóknara fyrir okkur en efni standa til. Það eru al-

mennar umræður, skýringar fyrir alþjóð, sem á þarf að halda í þessum efnum. Ef alþjóð kemst að þeirri niðurstöðu, að breytinga sé þörf, þá verður breytingin knúin fram, þá verður hún knúin fram í þessum sal og hvergi annars staðar, og síðan verður þing rofið og þjóðin látin skera úr.

Umr. frestað, en till. var ekki á dagskrá tekin frammar.

### 23. Skýrsla ráðherra um utanríkismál.

Á deildafundum 26. marz var útbýtt frá Sp.:  
Till. til þál. um skýrslu ráðherra um utanríkismál [173. mál] (A. 425).

Á 47. fundi í Sp., 27. marz, var till. tekin til meðferðar, hvernig ræða skyldi.  
Að till. forseta var ákveðin ein umr.

Á 48. fundi í Sp., 5. apríl, var till. tekin til einnar umr.  
Forseti tók málið af dagskrá, og var það ekki á dagskrá tekið frammar.

### 24. Brúargerð yfir Álftafjörð á Snæfellsnesi.

Á deildafundum 28. marz var útbýtt frá Sp.:  
Till. til þál. um athugun á brúargerð yfir Álftafjörð á Snæfellsnesi [175. mál] (A. 452).

Á 48. fundi í Sp., 5. apríl, var till. tekin til meðferðar, hvernig ræða skyldi.  
Að till. forseta var ákveðin ein umr.

Till. var ekki á dagskrá tekin frammar.

### 25. Endurskoðun lagaákvæða um meðlagsgreiðslur.

Á deildafundum 4. apríl var útbýtt frá Sp.:  
Till. til þál. um endurskoðun lagaákvæða um meðlagsgreiðslur [183. mál] (A. 507).

Á 48. fundi í Sp., 5. apríl, var till. tekin til meðferðar, hvernig ræða skyldi.  
Að till. forseta var ákveðin ein umr.

Till. var ekki á dagskrá tekin frammar.

### 26. Styrjöldin í Vietnam (till. IG o. fl.).

Á 32. fundi í Sp., 31. jan., var útbýtt frá Nd.:  
Till. til þál. um styrjöldina í Vietnam [115. mál] (A. 247).

Á 56. fundi í Nd., 1. febr., var till. tekin til meðferðar, hvernig ræða skyldi.  
Að till. forseta var ákveðin ein umr.

Á 57. og 59. fundi í Nd., 5. og 8. febr., var till. tekin til einnar umr.  
Forseti tók málið af dagskrá.  
Á 61. fundi í Nd., 13. febr., var till. enn tekin til einnar umr.

Fm. (Ingvar Gíslason): Herra forseti. Með þáttal þeirri, sem hér er til umr., er gengið til móts við það sjónarmið, sem á vaxandi fylgi að fagna meðal stjórnmálamanna og ríkisstjórna í fjölmörgum löndum heims, að deiluefni styrjaldaraðila í Vietnam verði einungis leyst með friðsamlegum hætti eða við samningaborð. Þessi skoðun er ríkjandi meðal margra fremstu stjórnmálaforingja vestræna lýðræðisþjóða, enda hafa margar ríkisstjórnir í hinum vestræna heimi kveðið upp úr með það, að Vietnam-deilan verði aldrei leyst með styrjaldaraðgerðum, heldur með samningum einum saman. Meðal þeirra ríkja, sem opinberlega hafa stutt þennan málstað eða þessa skoðun, eru nágrannalönd okkar, Danmörk, Noregur, Svíþjóð og Finnland, og einnig, svo að nefnd séu vestræn lýðræðislönd, Holland, Frakkland og Kanada. Með samþ. þeirrar þáttal, sem hér er fram borin, yrði ekki um villzt, hver hugur íslensku þjóðarinnar er í þessu máli. Með samþ. till. er ekki verið að skuldbinda þjóðina á óþarfan hátt eða riða henni óleysanlega hnúta, heldur einungis verið að taka undir góðan málstað og skynsamlega skoðun, sem réttisýnir og frjálslyndir stjórnmálamenn meðal fremstu lýðræðis- og menningarþjóða hins vestræna heims hafa mótað og flutt á alþjóðavettvangi.

Auk þess sem með till. er lögð áherzla á tilgangssleysi styrjaldarinnar til þess að knýja fram lausn í Vietnam-deilunni, er bent á þá hættu, sem heimsfriðnum getur stafað af áframhaldandi vopnaviðskiptum í landinu, þeirri hættu, að styrjöldin breiðist út og verði til þess að kveikja alheimsófriðarbál. Einnig kemur skýrt fram í till., að áframhaldandi styrjaldarrekstur, sem staðið hefur með litlum hléum í 28 ár, auki sífellt á langvarandi hörmungar vietnömsku þjóðarinnar, og þessi langa styrjöld er einmitt ein aðalástæðan til þess, hversu mjög menn láta sig varða stríð og frið í þessu fjarlæga landi. Beinir mannúðarástæður hljóta að mega sín mikils í skoðanamyndun um þetta mál.

Eins og fram kemur í grg. fyrir till., er hún í aðalatriðum sniðin eftir ályktun hollenzka þingsins frá því í ágúst í sumar og er auk