



# Tillögur frá fjórðungsþing Austfirðinga og Fjórðungssambandi Norðlendinga um nýja stjórnarskrá

---

Bjarni Benediktsson – Tillögur frá fjórðungsþing Austfirðinga - Fjórðungssamband Norðlendinga - Ný  
stjórnarskrá

## Tekið af vef Borgarskjalasafnsins

---

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

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

©Borgarskjalasafn Reykjavíkur

# Tillögur

um drög að stjórnarskrá, samþykktar á ársþingi Fjórðungssambands Norðlendinga 11. og 12. sept.

1948

## I.

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

## II.

Landinu skal skipt í fylki:

1. Reykjavík og Hafnarfjörður með næsta nágrenni (Höfuðborgarfylki).
2. Vesturland: Borgarfjarðarsýsla, Mýrasýsla, Snæfellsnes- og Hnappadalssýsla, Dalasýsla og Húnavatnssýslur (Bæjarhreppur úr Strandasýslu?) (Vesturfylki).
3. Vestfjarðakjálkinn allur (Vestfjarðafylki).
4. Norðurland: Skagafjarðarsýsla að og með Norður-Þingeyjarsýslu (Norðurfylki).
5. Austurland: Norður-Múlasýsla að og með Austur-Skaftafellssýslu (Austurfylki).
6. Suðurland: Vestur-Skaftafellssýsla að og með Kjósarsýslu, þar með Vestmannaeyjar (Suðurfylki).

Hvert fylki verði stjórnarfragsleg heild með allvíðtæku starfssviði og valdi í ýmsum sérmálum. Vald og starfssvið fylkjanna skal ákveðið með lögum. Í hverju fylki skal árlega haldin fylkisþing. Á þingi þessu skulu sitja 15 fulltrúar, sem kosnir verða í einmenningskjördæmum, er hafi sem jafnasta kjósendatölu. Fylkisþing geta þó sjálf ákveðið tölu þingmanna sinna hærrí, eða allt að 30 þingmönnum, en jafnframt skal þá fjölga kjördæmum að sama marki.

Fylkisstjóri skal kosinn af kjósendum fylkisins eins og forseti, og sé afstaða hans til fylkisþinga svipuð og forsetans til Alþingis.

## III.

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

Í efri deild skulu sitja 18 fulltrúar, 3 úr hverju fylki, kosnir á fylkisþingum, hlutbundnum kosningum. Kjör-gengir eru aðeins menn búsettir í fylkinu.

Í neðri deild skulu sitja 30 þingmenn, kosnir í einmenningskjördæmum. Kjördæmaskipun skal þannig háttáð, að sem næst jafnmargir kjósendur verði í hverju kjördæmi, og skulu kjördæmin að öðru leyti ákveðin sem samfelldust, eftir því sem staðhættir leyfa. Sveitarfélagi má ekki skipta milli kjördæma, nema hvor eða hver hluti verði meginhluti kjördæmis. Kjördæmaskipun skal endurskoðuð á 10 ára fresti og gerðar á henni þær breytingar, sem nauðsynlegastar reynast til þess, að fylgt verði áðurgreindri meginreglu um jafna kjósendatölu í kjördæmum. Endurskoðun þessi skal gerð af þriggja manna nefnd. Skal einn nefndarmanna tilnefndur af hæstarétti, annar af Alþingi og þriðji af forseta.

Engu fylki má skipta í fleiri en 10 kjördæmi.

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

Ef lagafrumvarp, sem samþykkt hefir verið í annarri deild þingsins, er fellt í hinn, skal það afgreitt í sameinuðu þingi, nema fellt hafi verið með  $\frac{2}{3}$  hluta atkvæða í annarri hvorri þingdeild.

Ekkert frumvarp má hljóta fullnaðarafgreiðslu sem lög frá Alþingi fyrir en forseta hefir gefizt nægilegur frestur til að skýra þinginu frá viðhorfi sínu til frumvarpsins.

Forsetinn getur látið fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um lagasetningar, og falla lög úr gildi, ef meiri hluti atkvæða fellir þau við atkvæðagreiðslu.

Þegar brýna nauðsyn ber til, og Alþingi situr ekki, geta forsetar Alþingis eftir beiðni forseta ríkisins sett bráða-þingdálög. Ætíð skulu þau lögð fyrir næsta Alþingi á eftir.

Forseti hefir heimild til þess að kalla saman aukaþing, ef hann telur brýna þörf bera til.

## IV.

Forseti skal kjörinn beinum kosningum af þeim, er kosningarrétt hafa til Alþingis. Það forsetaefni, sem flest fær atkvæði, er rétt kjörinn forseti. Hvert forsetaefni skal hafa varamann.

Forseti myndar ríkisstjórn. Heimilt skal sameinuðu Alþingi að samþykkja rökstudda tillögu um vantraust á ríkisstjórn forseta. Ef slík tillaga verður samþykkt, skulu fara fram almennar kosningar til Alþingis. Jafnframt skulu fara fram forsetakosningar, og fer forseti þá frá, nema hann verði endurkjörinn. Verði forseti endurkjörinn, má ekki bera fram á Alþingi vantrauststillögu á ríkisstjórn hans í næstu 2 ár.

Ef Alþingi afgreiðir ekki fjárlög áður en fjárlagaár hefst, skal greiðslum úr ríkissjóði hagað eftir fjárlagafrumvarpi forseta það fjárhagsár.

## V.

Dómvaldinu skal skipað með sérstökum lögum.

Samþykkt var eftir tillögu millipinganevndarinnar að kjósa tvo menn til þess að koma tillögum þessum á framfæri við rétta aðila og vinna þeim fylgi.

Væntir þingið þess, að Fjórðungsþing Austfirðinga kjósi aðra tvo menn til samstarfs í sama tilgangi.

Kosningu hlutu:

Karl Kristjánsson og Jónas G. Rafnar.

Til vara:

Þorsteinn M. Jónsson og Einar G. Jónasson.

*Með bestu kveðju  
frá Karli Kristjánssyni  
til Júlíusar Haversteens, síðlum áms.*

# TILLÖGUR

FRÁ

FJÓRÐUNGSPINGI AUSTFIRÐINGA

OG

FJÓRÐUNGSSAMBANDI NORÐLENDINGA

UM

NÝJA STJÓRNARSKRÁ



### Inngangsorð.

Þegar lýðveldið var endurreist á Íslandi 1944, voru gerðar þær breytingar nálega einar á stjórnarskipun ríkisins, sem óhjákvæmilegar máttu teljast til þess, að konungsríki yrði lýðveldi.

Alþingi var þá þegar ljóst, að þessar breytingar voru ófullnægjandi og aðeins til bráðabirgða. En heppilegt var talið þá að afgreiða málið eins og gjört var, til þess að sem bezt samkomulag gæti náðst um lýðveldisstofnunina. Gagnar endurskoðun stjórnskipulagsins er svo margþætt og mikilvægt mál, að varla er við því að búast, að um það geti náðst áþekk eining og náðist um að stofna eða endurreisa lýðveldið í landinu.

Fyrsta ríkisstjórn, sem Alþingi myndaði eftir lýðveldisstofnunina, stjórn Ólafs Thors, mynduð haustið 1944, hafði endurskoðun stjórnarskrárinnar á stefnuskrá sinni. Þingnefnd og nefnd skipuð utanþingsmönnum áttu að athuga mál þetta, en nefndir þessar munu aldrei hafa skilað neinu álitu. Þegar núverandi ríkisstjórn tók við völdum á öndverðu ári 1947, tók hún stjórnarskrármálið einnig á stefnuskrá sína, en verulegur dráttur varð enn á aðgerðum, eða um það bil eitt ár, áður en stjórnin skipaði nefnd í málið. Ekki er enn kunnugt um starf þeirrar nefndar, og ekki vitað almennt um þær tillögur, sem hún hefur fram að bera. Þessi seinagangur bendir til þess, að áhugi ríkisstjórnar og Alþingis fyrir nýrri stjórnarskrá og fullkomnari sé minni en ætla mætti, svo mikilvægt málefni, sem hér er um að ræða.

Allt frá því að fjórðungsþingin á Norðurlandi og Austurlandi hófu starfsemi sína fyrir 4–6 árum, hefur ríkt þar hinn mesti áhugi fyrir því, að nýtt stjórnskipulag yrði tekið upp. Stjórnskipulag, sem væri í sem fyllstu samræmi við þá breytingu, sem orðin er á stjórnarforminu, þar sem lýðveldi hefur verið stofnað, en konungsríkið afnumið. Fjórðungsþing þessi, sem enn eru aðeins tvö, þ. e. fyrir Austfirðinga og Norðlendinga, eru skipuð fulltrúum frá sýslunefndum og bæjarstjórnnum. Auk þessara fulltrúa eiga ennfremur sæti á fjórðungsþingi Norðlendinga bæjarfógetar og sýslumenn á sambandssvæðinu.

Stjórnskipun ríkisins hefur jafnan verið eitt helzta umræðufnið á báðum þessum þingum, og bæði þingin hafa jafnan haft starfandi millipinganefndir í þessu máli.

## Tillögur fjórðungspinganna.

Á fjórðungspingi Austfirðinga, sem haldið var í Neskaupstað 1947, voru samþykktar allýtarlegar tillögur um stjórnskipun ríkisins. Tillögur þessar voru samdar af stjórnarskrárnefnd þingsins, sem starfaði milli þinga. Fjórðungspingið fól nefndinni að starfa áfram, einkum með það fyrir augum að eiga viðræður við nefnd frá Fjórðungssambandi Norðlendinga um mál þetta, en það hafði einmitt óskað eftir viðræðum um málið. Af ýmsum óviðráðanlegum ástæðum varð ekki úr sameiginlegum fundi nefndanna fyrr en seint í ágúst nú í sumar. En þá komu nefndir þessar saman á Akureyri og hófu viðræðufund um málið. Á nefndarfundi þessum voru engar ályktanir gerðar, en skipzt á sjónarmiðum og það ákveðið, að ef fjórðungspingin næðu samstöðu um málin nú í haust, skyldi kosin sameiginleg nefnd frá báðum þingunum til þess að vinna málinu brautargengi. Á fjórðungspingi Norðlendinga, sem haldið var á Akureyri fyrir miðjan september í haust, var málið til umræðu. Samþykkti þingið tillögur, sem í höfuðatriðum voru samhljóða tillögum þeim, sem samþykktar voru á fjórðungspingi Austfirðinga haustið 1947. Eigi þykir ástæða til að gera hér nánari grein fyrir þeim atriðum, sem á milli bar, en tillögur þessar voru síðan sendar fjórðungspingi Austfirðinga og voru ræddar þar á fjórðungspinginu, sem háð var á Seyðisfirði fyrir miðjan október s. l. Fjórðungsping Austfirðinga samþykkti tillögur þessar óbreyttar og kaus af sinni hálfu tvo menn í nefnd, ásamt þeim tveim, sem Norðlendingar kusu á sínu þingi, til þess að fara áfram með málið. Þessa sameiginlegu nefnd skipa:

Hjálmar Vilhjálmsson, sýslumaður, Seyðisfirði.

Erlendur Björnsson, bæjarstjóri, Seyðisfirði.

Jónas G. Rafnar, lögfræðingur, Akureyri.

Karl Kristjánsson, oddviti, Húsavík.

Hefur þannig náðst algjör samstaða fjórðungspinga Norðlendinga og Austfirðinga um tillögurnar, og fara þær hér á eftir:

### Tillögur

*um nokkur meginatriði í lýðveldisstjórnarskrá fyrir Ísland.*

#### I

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

## II

Landinu skal skipt í fylki:

- 1. Reykjavík og Hafnarfjörður með næsta nágrenni (Höfuðborgarfylki).
- ◁ 2. Vesturland: Borgarfjarðarsýsla, Mýrasýsla, Snæfellsness- og Hnappadalssýsla, Dalasýsla og Húnavatnssýslur (Bæjarhreppur úr Strandasýslu) (Vesturfylki).
- 3. Vestfjarðakjálkinn allur (Vestfjarðafylki).
- ◁ 4. Norðurland: Skagafjarðarsýsla að og með Norður-Þingeyjarsýslu (Norðurfylki).
- ◁ 5. Austurland: Norður-Múlasýsla að og með Austur-Skaftafellssýslu (Austurfylki).
- 6. Suðurland: Vestur-Skaftafellssýsla að og með Kjósarsýslu, þar með Vestmannaeyjar (Suðurfylki).

Hvert fylki verði stjórnarfarsleg heild með allviðtæku starfssviði og valdi í ýmsum sérmálum. Vald og starfssvið fylkjanna skal ákveðið með lögum. Í hverju fylki skal árlega háð fylkisþing. Á þingi þessu skulu sitja 15 fulltrúar, sem kosnir verða í einmenningskjördæmum, er hafi sem jafnasta kjósendatölu. Fylkisþing geta þó sjálf ákveðið tölu þingmanna sinna hærri, eða allt að 30 þingmönnum, en jafnframt skal þá fjölga kjördæmum að sama marki.

Fylkisstjóri skal kosinn af kjósendum fylkisins eins og forseti, og sé aðstaða hans til fylkisþings svipuð og forsetans til Alþingis.

6x30=180

þing 48

þing 228

## III

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

Í efri deild skulu sitja 18 fulltrúar, 3 úr hverju fylki, kosnir á fylkisþingum, hlutbundnum kosningum. Kjörgengir eru aðeins menn búsettir í fylkinu.

Í neðri deild skulu sitja 30 þingmenn, kosnir í einmenningskjördæmum. Kjördæmaskipun skal þannig háttáð, að sem næst jafnmargir kjósendur verði í hverju kjördæmi, og skulu kjördæmin að öðru leyti ákveðin sem samfelldust, eftir því sem staðhættir leyfa. Sveitarfélagi má ekki skipta milli kjördæma, nema hvor eða hver hluti verði meginhluti kjördæmisins. Kjördæmaskipun skal endurskoðuð á 10 ára fresti og gerðar á henni þær breytingar, sem nauðsynlegar reynast til þess, að fylgt verði áðurgreindri meginreglu um jafna kjósendatölu í kjördæmum. Endurskoðun þessi skal gerð af þriggja manna nefnd. Skal einn

sjá bla. 19

sjá bla. 19.

nefndarmanna tilnefndur af hæstarétti, annar af Alþingi og þriðji af forseta.

Engu fylki má skipta í fleiri en 10 kjördæmi.

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

Ef lagafrumvarp, sem samþykkt hefur verið í annarri deild þingsins, er fellt í hinni, skal það afgreitt í sameinuðu þingi, nema fellt hafi verið með  $\frac{2}{3}$  hlutum atkvæða í annarri hvorri þingdeild.

Ekkert frumvarp má hljóta fullnaðarafgreiðslu sem lög frá Alþingi fyrr en forseta hefur gefizt nægilegur frestur til að skýra þinginu frá viðhorfi sínu til frumvarpsins.

Forsetinn getur látið fara fram þjóðaratkvæðagreiðslu um lagasetningar, og falla lög úr gildi, ef meiri hluti atkvæða fellir þau við atkvæðagreiðsluna.

Þegar brýna nauðsyn ber til, og Alþingi situr ekki, geta forsetar Alþingis eftir beiðni forseta ríkisins sett bráðabirgðalög. Ætíð skulu þau lögð fyrir næsta Alþingi á eftir.

Forseti hefur heimild til þess að kalla saman aukathing, ef hann telur brýna þörf bera til þess.

#### IV

Forseti skal kjörinn beinum kosningum af þeim, er kosningarétt hafa til Alþingis. Það forsetaefni, sem flest fær atkvæði, er rétt kjörinn forseti. Hvert forsetaefni skal hafa varamann.

Forseti myndar ríkisstjórn. Heimilt skal sameinuðu Alþingi að samþykkja rökstudda tillögu um vantraust á ríkisstjórn forseta. Ef slík tillaga verður samþykkt, skulu fara fram almennar kosningar til Alþingis. Jafnframt skulu fara fram forsetakosningar, og fer forseti þá frá, nema hann verði endurkjörinn. Verði forseti endurkjörinn, má ekki bera fram á Alþingi vantrauststillögu á ríkisstjórn hans í næstu tvö ár.

Ef Alþingi afgreiðir ekki fjárlög áður en fjárlagaár hefst, skal greiðslum úr ríkissjóði hagað eftir fjárlagafrumvarpi forseta það fjárhagsár.

#### V

Dómsvaldinu skal skipað með sérstökum lögum.

## Ágallar nógildandi stjórnarskrár.

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

Gallar þessir eru aðallega þrenns konar: Í fyrsta lagi of mikill samdráttur ríkisvaldsins á einum stað. Í öðru lagi sérstakir erfiðleikar í sambandi við myndun ríkisstjórna, hinar þrálátu stjórnarkreppur. Í þriðja lagi óeðlileg flokkaskipun.

Verður nú vikið nánar að hverju tilviki um sig.

### 1. Samdráttur ríkisvaldsins.

Almennt mun viðurkennt, að stjórnarfar síðustu ára hafi stefnt um of að samdrætti alls opinbers valds á einum stað, í höfuðborg ríkisins, Reykjavík. Að sama skapi hafa aðrar byggðir landsins orðið útundan og háðar höfuðborginni í fjárhagslegu, atvinnulegu og menningarlegu tilliti. Hefur þróun þessi leitt til þess, að ofsalegur vöxtur hefur hlaupið í Reykjavík, og fólki hefur fjölgað mjög í borginni og nágrenni hennar um leið og því hefur fækkað annars staðar, atvinna hefur þorrið og afkomu allri hnignað víðast hvar annars staðar á landinu, svo að til beinnar auðnar horfir á ýmsum stöðum, sem annars mega teljast byggilegir. Í kjölfar þessarar þróunar kemur glötun mikilla verðmæta á hinum hnignandi stöðum, röskun þjóðfélagslegs jafnvægis, samfara því, að hætta skapast á einhæfingu atvinnuhátta, sem leiðir til þess, að almenn afkoma þjóðarinnar verður um of háð einstökum atvinnugreinum, svo sem nú er orðið, þegar telja má, að velmegun þjóðarinnar sé að miklu leyti byggð á síldveiðunum við Norðurland, sem standa 1–2 mánuði á sumrum, eða stopulli síldveiði í Faxaflóa á veturnum. Mun öllum ljóst, hvílíkur háski er fólgin í slíkri þróun.

Lögin um fjárhagsráð eru glögg dæmi þess, hversu allir landsmenn, hvar sem þeir eru búsettir, verða nú að lúta boði eða banni valdamanna í höfuðstaðnum. Ekki má t. d. byggja hlöðu eða bílskúr, án þess að fá til þess leyfi þeirra. Hér skal ekki veðfengd nauðsyn þeirrar meginreglu, sem fram kemur í nefndum lögum, varðandi alls konar fjárfestingu. Hins vegar virðist, að mátt hefði haga eftirlitinu meira í hag landsmanna með því að dreifa því, í stað þess að leggja það umsvifalaust undir skrifstofubákn í höfuðstaðnum. Það er bæði tafsamt og kostnaðarsamt að þurfa að leita um öll slík leyfi til fjarlæggra staða, og þess má enda



vænta, að eftirlit allt verði handahófskennt, þegar það er framkvæmt af mönnum, sem ekki hafa aðstöðu til, vegna fjarlægðar og ókunnugleika, að kynna sér málavöxtu til fullrar hlítar, enda þótt á engan hátt sé í vafa dreginn vilji og ástundun í þær áttir. Lögin um fjárhagsráð marka enga stefnubreytingu. Þau eru aðeins glöggt sýnishorn af því, hvernig síaukin íhlutun ríkisvaldsins er tryggð höfuðborginni, án tillits til þess, hvað hagkvæmt og eðlilegt mætti teljast fyrir landsfólkið almennt og dagleg störf þess.

Þessi óheillastefna veitir Reykjavík óeðlilega sérrettindaaðstöðu, sem á engan hátt verður réttlætt með því, að hún er höfuðborg ríkisins. Þau raska nauðsynlegu jafnvægi þjóðfélagsins og eru skaðvænleg fyrir þjóðina, — höfuðborgina líka, þegar til lengdar lætur.

### 2. Stjórnarkreppur.

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

### 3. Óeðlileg flokkaskipun.

Megin-orsakanna til þess, að þingræðið í núverandi formi þess, hefur reynzt þjóðinni svo illa, sem raun ber vitni, er fyrst og fremst að leita í flokkaskipun þeirri, sem ríkir. Flokkaskipunin þróast og mótast á grundvelli þess kosninga-fyrirkomulags, sem gildir.

Með ýmsum hætti eru nú þingmenn kosnir til Alþingis. Hér eru einmenningskjördæmi, 21 að tölu, kjósendafjöldi hvers þeirra breytilegur, frá ca. 500 til 3500. Þannig er kjörinn 21 þingmaður. Þá eru 6 tvímenningskjördæmi, og hlutfallskosningar viðhafðar þar. Þannig eru fengnir 12 þingmenn. Í einu kjördæmi, Reykjavík, eru kosnir 8 þingmenn með hlutfallskosningu. Þingmenn kosnir í ýmsum kjördæmum eru því 41. Þá er

bætt við 11 þingmönnum, uppbótarþingmönnum. Um val þeirra gildir fyrst og fremst sú meginregla, að þeim er skipt á milli hinna ýmsu flokka með það fyrir augum, að hver flokkur fái þingmannatölu í réttu hlutfalli við kjósendafjölda. Uppbótarþingmenn hvers flokks eru síðan valdir að þrem leiðum, sem ekki verður nánar lýst hér. Fyrirkomulag þetta er margbrotið, og niðurstaðan verður oft harla ólíkleg. Þannig eiga þá sæti á Alþingi samtals 52 þingmenn.

Af þessu sést, að gildandi kosningatilhögun er mjög grautarleg, gætir ýmissa sjónarmiða, en þó engra algjörlega, og mætti svo að orði kveða, að hvorki sé þetta fugl né fiskur.

Þessi skipun hefur myndast fyrir ýmsar handahófslegar breytingar, sem gjörðar voru á stjórnarskránni og tók að lokum á sig þessa mynd eða ómynd við síðustu breytinguna, 1942.

Undir þessu skipulagi hafa þróast í landinu fjórir stjórnmalaflokkar. Enginn flokkur hefur fengið hreinan meirihluta á Alþingi, og fullvíst má telja, að enginn hljóti slíkan meirihluta í framtíðinni. Stjórnarmyndun í ríkinu er þess vegna háð því, að samstarf geti tekizt með tveim eða fleiri stjórnmalaflokkum um myndun ríkisstjórnar. Reynslan hefur sýnt, að langur tími eyðist til þess að ná slíku samstarfi, og enn lengri tími fer til þess að ná samkomulagi um stjórnarframkvæmdir, ef ævistundir stjórnarinnar hrökkva þá til þess.

Oft er nauðsyn skjótra aðgerða. Meiri eða minni dráttur á raunhæfum aðgerðum bakar þjóðinni löngum ómetanlegt tjón, veldur því ósjaldan, að viðfangsefnið verður torveldara, því lengur sem úrlausnin dregst, stundum tapast tækifærin algerlega. Fjöldamörg dæmi úr sögu síðustu 6–8 ára mætti nefna þessu til sönnunar, en þar eð öllum er nú orðið þetta ástand fullkomlega ljóst, er óþarft að fjölyrða meira um það.

Ennþá alvarlegri veila en þetta seinlæti er þó á gildandi tilhögun.

Í lýðfrjálsum löndum er sú meginregla viðurkennd, að þjóðin, fólkið, eigi að ráða stjórnarstefnunni. Til þess að tryggja þetta, eru teknar upp almennar kosningar til þjóðþinganna með kosningarétti fyrir alla þegna þjóðfélagsins, sem náð hafa vissum aldri og hafa ekki með afbrotum fyrirgert atkvæðisrétti sínum. Tilgangurinn er sá, að hver kjósandi geti, með atkvæði sínu, veitt þeirri stjórnarstefnu lið, sem hann telur réttlátasta og heppilegasta fyrir hann sjálfan og þjóðfélagið.

Hér á Íslandi eiga kjósendur kost á því að velja milli fjögurra

stjórnmalaflokka. Hver kjósandi gerir þetta upp við sig, frjáls og óháður eins og vera ber, og velur einhvern hinna fjögurra, væntanlega vegna þeirra málefna, sem fulltrúar flokksins og stjórn hafa beitt sér fyrir í kosningabaráttunni. Að kosningum loknum hefjast samningar milli flokkanna um stjórnarmyndun. Þegar bezt lætur, er stjórnin mynduð eftir langt þóf og erfitt. Hver samstarfsflokkur varð að slá af stefnumálunum, einn þessu, annar hinu, enginn fær allt, en allir þó nokkuð, er mönnum síðan sagt. Stefna ríkisstjórnarinnar verður lituð alls konar sjónarmiðum, skyldum og óskyldum. Það, sem gefið er með annarri hendinni, er í næstu andrá tekið aftur með hinni, og harla fáir munu finnast, sem í raun og veru eru ánægðir með stjórnarfarið. Við næstu kosningar hefjast kappræður og kapphlaup um kjósendurnar. Það, sem aflaga hefur farið eða illa til tekizt, vill enginn flokkur kannast við, og hver vísar frá sér og kennir hinum um. Staðhæfing stendur gegn staðhæfingu og mótmæli gegn mótmælum. Hverju eiga kjósendurnir að trúá? Fjölmargir lesa ekki önnur blöð en flokks síns, og þó þeir e. t. v. sjái, að ekki sé allt með felldu, mun niðurstaðan oftast verða sú vegna flokksmetnaðar, að þeir, þótt óverðskuldað sé, fylgja floknum áfram, þegar kosningarnar, þessi æsandi kappleikur milli flokkanna, hefjast einu sinni enn. Niðurstaðan verður söm eða svipuð og áður: fjórir flokkar, enginn meirihluti, stjórnarmyndunarþras, silaháttur í öllum framkvæmdum, almennt öngþveiti, sem stundum nálgast, þegar mest á ríður, algert stjórnleysi.

Almenn óánægja er ríkjandi með þetta ástand. Fáir munu samt tilleiðanlegir til þess að gera eða segja nokkuð, sem skaðað geti þann flokk, er þeir hafa valið sér. Til þess eru menn almennt of heillaðir af þeirri keppni, sem flokkarnir heyja við hverjar kosningar. Það sjónarmið ræður atkvæði manna miklu meira en sjálft málefnið. Flestir setja metnaðinn fyrir gengi þess flokks, sem þeir einu sinni gengu í, framar velferð þjóðarinnar og þeirra sjálfra. Og þetta er svo afar auðvelt fyrir menn, vegna þess að flokkarnir, tveir eða fleiri, sem með völdin fara, kenna hver öðrum um það, sem aflaga fer, og kjósendum er þess vegna lítt mögulegt að meta það með óyggjandi vissu, hver eða hverjir eru sekir.

Af þessu leiðir, að nærri liggur, að enginn flokkur geti talizt ábyrgur og enn síður kjósendurnir.

Hér er komið að höfuðmeinsemd gildandi þjóðskipulags. Þegar glöpin verða og þeim verður ekki lengur leynt, kenna

flokkarnir hver öðrum um þau. Enginn þeirra vill bera ábyrgð á þeim. Vegna meira og minna óljósra og flókinna málefnasamninga milli flokka, sem ætíð eru gerðir eftir kosningar og þess vegna ekki bornir undir kjósendur, er, eins og áður segir, tiltölulega auðvelt að þyrlla upp moldryki svo miklu, að ekki verður á færi manna að greina rétt frá röngu. Niðurstaðan verður sú, að enginn flokkur eða kjósandi verður ábyrgur. Sá seki hefur jafn miklar líkur fyrir kjósendafylgi eins og hinir, sem í raun og veru kynnu að hafa betri málstað.

Brýn nauðsyn er á því, að kosningafyrirkomulagið sé þannig, að kjósendurnir og flokkarnir verði í raun og veru ábyrgir gerða sinna, og verður að búa svo um hnútana, að hvorki flokkarnir né kjósendurnir geti skotizt undan ábyrgð. Þetta eitt getur kennt oss að fara rétt með atkvæðið, að það komi oss áþreifanlega í koll, ef vér förum rangt að. Að vísu kemur óheppileg stjórnarstefna ætíð kjósendum rækilega í koll, en þegar einn kennir öðrum og allir hafa aðstöðu til að þvo hendur sínar, veit að endingu enginn, hverjum kenna skal, og sömu vítin endurtaka sig aftur og aftur.

### Nauðsynleg nýmæli.

Markmiðið með setningu nýrrar stjórnarskrár verður það að sneiða hjá þeim ágöllum, sem ríkastir hafa orðið í gildandi stjórnarskrá, og koma á stjórnskipun, sem betur mætti henta högum og starfi þegnanna.

Með skírskotun til þeirrar gagnrýni, sem hér að framan hefur verið gjörð á gildandi stjórnskipun, er bersýnilegt, að nauðsyn er nokkurra nýmæla, og eru þessi helzt:

Fyrst og fremst er áriðandi að dreifa ríkisvaldinu eins mikið og fært er, án þess að nauðsynlegur styrkleiki ríkisheildarinnar bíði tjón af þeim sökum. Til þess að ná því marki, eru tvær leiðir gagnlegar. Önnur að *auka völd héraðanna*, og hin að *auka völd forsetans*. Hið fyrra miðar einkum að dreifingu ríkisvaldsins, en hið síðara treystir ríkisheildina, bæði út á við og inn á við.

Þar næst er brýn nauðsyn að endurbæta kosningafyrirkomulagið, sérstaklega með það fyrir augum, að flokkaskipun verði gleggri og eðlilegri en verið hefur.

Til nauðsynlegra nýmæla heyrir og það, að gera þá breytingu á deildaskiptingu Alþingis, að hún verði meir að þeim hætti, sem er tíðkanlegastur með öðrum þjóðum, en hverfa frá þeirri tilhögun, að alþingismenn skipti sér sjálfir í deildir.

Loks er nauðsyn nýrra ákvæða varðandi ágreining, sem upp kynni að koma milli handhafa framkvæmdarvalds og löggjafarvalds og um framferði hvors valdhafa.

Verður nú rakið nokkru nánar hvert atriði um sig og að lokum drepist á þriðja handhafa ríkisvaldsins, *dómsvaldið*.

### *1. Aukin völd héraðanna.*

Til þess að ná þessu markmiði er gert ráð fyrir, að landinu verði skipt í sex fylki, sem verði stjórnarfarslegar heildir með allvíðtæku starfssviði og valdi í ýmsum sérmálum.

Því kann að verða haldið fram, að þótt fylkjaskipun hafði gefizt vel með ýmsum þjóðum, sé öðru máli að gegna um Íslendinga. Þjóðin sé svo fámenn, að hún megi ekki við því, að henni verði deilt í mörg fylki. Á sínum tíma var því borið við, að Íslendingar væru of fáir til þess að mynda sérstakt, sjálfstætt ríki. Þessi andmæli eru algerlega sama eðlis. Reynslan hefur enn eigi sýnt, að landið geti ekki staðizt sem sjálfstætt ríki. Enn minni hætta er á þessu eftir að landinu hefur verið skipt í fylki, samkvæmt tillögum fjórðungspinganna, vegna þess að sú skipun miðar beinlínis að því að styrkja ríkisheildina, sem hefur um skeið veikzt fyrir of mikinn samdrátt ríkisvaldsins á einn stað og er í síaukinni hættu af þeim sökum.

Vegna þeirrar sérstöðu, sem Reykjavík hefur þegar hlotið í þjóðfélaginu, virðist nauðsyn bera til þess, að hún verði fylki út af fyrir sig. Eðlilegt virðist þó, að Hafnarfjörður sé látinn fylgja Reykjavík, enda sennilega ekki langt að bíða þess, að byggðir þessara bæja nái alveg saman. Viðskipta-, fjármála- og menningartengsl eru öll svo nán á þessum tveimur stöðum, að óhagræði mundi af því hljótast að deila þeim hvorum í sitt fylki. Að öðru leyti virðist eðlilegt að hafa hina fornu fjórðungaskipun til hliðsjónar um takmörk fylkjanna. Vegna breyttrar aðstöðu í samgöngum og í viðskipta- og atvinnulegu tilliti, virðist þó hagfelldara að breyta til á mörkum hins forna Norðlendingafjórðungs og Vestfirðingafjórðungs þannig, að Vestfirðir verði fylki út af fyrir sig og Húnavatnssýslur ásamt öðrum hluta hins forna Vestfirðingafjórðungs myndi sérstakt fylki, en Norðlendingafjórðungur minnki að sama skapi. Af sams konar ástæðum getur Vestur-Skaftafellssýsla ekki fylgt Austurfylkinu, en heyrir eðlilegast undir Suðurfylkið.

Miðað við manntalið frá 1940 verður fólksfjöldi fylkjanna sem hér segir:

Höfuðborgarfylki	.....	íbúar	ca.	42600
Vesturfylki	.....	—	—	13600
Vestfjarðafylki	.....	—	—	13000
Norðurfylki	.....	—	—	23700
Austurfylki	.....	—	—	10100
Suðurfylki	.....	—	—	18400

Tvær leiðir eru til þess að veita fylkjunum völd og auka þannig völd héraðanna. Önnur er sá að ákveða í stjórnarskránni með upptalningu þau málefni, er lögð skulu til fylkjanna. Hin er sú, að tryggja með stjórnskipuninni sjálfri, að hagsmunir fylkjanna megi sín jafnan mikils hjá löggjafarvaldinu, Alþingi, t. d. með því að veita fylkjunum, eða réttara sagt fylkjaþingunum, rétt til þess að skipa þingmenn annarrar þingdeildarinnar.

Þau málefni, sem einkum heyra undir þing og stjórnir fylkjanna, eðli málsins samkvæmt, eru ýmis sérmál héraðanna, svo sem samgöngumál, hafnarmál, fræðslumál, tryggingamál, gjald-eyrismál að verulegu leyti, yfirstjórn sveitarstjórnarmála o. fl. Í sambandi við ákvörðun þeirra málaflokka, sem afhent yrðu fylkjunum til meðferðar, yrði einnig að ákveða með hverjum hætti tekjuöflun ríkis og fylkja yrði skipt milli þeirra. Við fyr- nefndu leiðina er það að athuga, að mjög erfitt er fyrirfram að gera sér grein fyrir, hvaða mál kann síðar að þykja hentugt að leggja til fylkjanna. Hætt er við, að slík upptalning nú færi ýmist of langt eða of skammt. Mætti því svo fara, ef þessi leið yrði farin, að óheppileg skipting málefnanna yrði því valdandi, að tilraunin til þess að dreifa ríkisvaldinu á þenna hátt misheppnaðist algjör- lega, og væri þá verr farið en heima setið.

Síðarnefnda leiðin, að tryggja fylkjunum sem slíkum mikla íhlutun á Alþingi, með því að láta fylkin skipa aðra þingdeild þess, nær tilganginum með þeim hætti, að löggjöf, sem miðar að auknum héraðavöldum, á jafnan að mæta þeim áhuga og skiln- ingi hjá löggjafarvaldinu, sem nauðsynlegt er til þess, að aukning á valdi héraðanna verði annað en nafnið tómt. Reynslan sker þá úr því smátt og smátt, hvernig hentast verður að skipta valdinu milli fylkjanna og ríkisins. Tillögur fjórðungsþinganna gera ráð fyrir auknum héraðavöldum með þessum síðarnefnda hætti.

Þess verður að gæta við hina nýju skipan, að sníða hana ekki eftir skriffinnskuöfgum þeim, sem nú þjaka þjóðinni, heldur haga þannig verkum, að á öðrum stöðum sparist sú vinna og það fé, sem fylkjastarfsemin útheimtir.

# Pólitískur forseti.

## 2. Forseti með valdi.

- Gottvald.

Í sögu Íslands eru kaflar, sem særa þjóðrækna Íslendinga. Einn er þó sá atburður, sem Íslendingar vildu sízt af öllu láta þjóð sína lifa upp aftur. Er þar átt við, að Íslendingar gerðust erlendri stjórn háðir fyrir sjö hundruð árum síðan. En það varð upphaf að þjóðarógæfu. Fer vel á því, að nútímamenn geri sér almennt ljóst, hverjar voru orsakir þessa sorglega atburðar, og er það auðvelt vegna þess, að fræðimenn vorir eru flestir á einu máli í því efni. Þeim kemur saman um, að skortur á skipulagningu framkvæmdavalds hafi verið meginástæða þess, að þjóðin glataði sjálfstæði sínu. Þetta er því athyglisverðara, sem ýmislegt bendir til þess, að svipuð hætta muni vofa yfir nú á dögum. Að sjálf-sögðu var Sturlungaöldin hættulegur umbrotatími. Jafnvægið milli höfðingjaættanna raskaðist, og þar með komst los á stjórnarskipun ríkisins. Stéttabaráttan annars vegar milli klerkastéttarinnar, sem vildi verða ríki í ríkinu, og höfðingjavaldsins hins vegar gerði traust framkvæmdavald að sjálf-sögðu miklu nauðsynlegra en á venjulegum tímum. Samanburður við nútímamann er þó ekki eins fjarstæður og ætla mætti í fljótu bragði. Vér höfum stéttabaráttu, breytt áhrifahlutföll í innanlandsmálum milli atvinnustétta og byggðarlaga og ásælni erlends valds. Og vér höfum framkvæmdavald, sem er ekki traustara en það, að ábyrga ríkisstjórn getur vantað mánuðum og árum saman. Og svo höfum vér loks eitt, sem forfeður vorir á Sturlungaöld höfðu ekki: Stjórnarskrifstofukerfi, sem búið er að venja þjóðina við allt of mikla undirgefni við hvers konar boð og bönn. Mundi þetta gera valdhöfum, hvort heldur væru innlendir eða erlendir, sem náð hefðu stjórnartaumunum á ólýðræðislegan hátt, fremur auðvelt að halda völdum.

Framkvæmdarvaldið er sá þáttur ríkisvaldsins, sem lýðræðisþjóðir síðari tíma hafa að vonum átt einna erfiðast með skipan á. Athafnir framkvæmdarvaldsins liggja meira í augum uppi og hafa oft skjótvirkari áhrif en athafnir annarra valdhafa. Og að öllum ríkisstjórnnum stendur fjölmennur hópur, sem á fjárhagsaðstöðu sína undir því, að ekki sé skipt um valdhafa eða stjórnarstefnu. Þess gætir einnig mjög, að þegnar lýðræðisríkja ala í brjósti sér tortryggni og dulinn ótta við það, að óskorað vald þjóðhöfðingja, þótt valinn sé af kjósendum, kunni að leiða til einræðis eða ólýðræðislegra stjórnarháttanna í einhverri mynd. Mönnum hættir við að líta á djarflegar og sjálfsagðar stjórnarframkvæmdir sem ein-

Lögreglan  
hvat um  
harna?

Vel sagt  
af Fram  
söknum.

ræðisbrölt. Hefur þessi tortryggni leitt til hins þunglamalega stjórnarforms margra lýðræðisþjóða nútímans, þar sem tveim aðilum, fulltrúaþingi og þjóðhöfðingja, er falin meðferð framkvæmdarvaldsins.

Stjórnarframkvæmd og lagasetning eru í eðli sínu gerólík störf. Meðferð framkvæmdarvalds krefur oft skjótra athafna og persónulegra afskipta, og fer því bezt á, að hún sé í höndum eins manns eða einungis fárra í sameiningu. Löggjafarstarf aftur á móti felur í sér setningu almennra reglna, sem oft hafa djúptækari og almennari verkanir en framkvæmdarvaldsathafnir. Slík málefni fá bezta afgreiðslu með því að ræðast á fulltrúaþingum.

Það var hinn frægi, franskirithöfundur og lögfræðingur Montesquieu, sem fyrir réttum tvö hundruð árum kom á framfæri kenningunni um þrískiptingu ríkisvaldsins í löggjafarvald, framkvæmdarvald og dómvald. Samkvæmt þessari kenningu er það hin öruggasta vörn einstaklingnum og frelsi hans, að hver þessi tegund valds sé falin sérstökum valdhafa til meðferðar. Lýðveldisstjórnarskrár þær, er settar hafa verið síðustu tvö hundruð árin, hafa síðan mótast af þeirri skoðun, að koma megi í veg fyrir misbeitingu ríkisvaldsins með því að fela það þrem aðilum: fulltrúaþingi, þjóðhöfðingja og dómstólum. Yfirleitt hafa stjórnarskrár þessar falið dómstólum dómvaldið að mestu. En með löggjafarvald og framkvæmdarvald fara oftast fulltrúaþing og þjóðhöfðingji í sameiningu, og er það einstaklingum allgöð vörn gegn misbeitingu ríkisvaldsins, en hefur í för með sér annmarka í stjórnarfari, einkum þar sem þjóðþingin eru skipuð mörgum stjórnsmálaflokkum. Stjórnarskrá Bandaríkja Ameríku gengur lengst í því að greina milli valdasviða hinna þriggja handhafa ríkisvaldsins, enda eru stjórnarkreppur lýðræðisríkja Evrópu óþekkt fyrirbæri þar í landi. Er óhætt að segja, að reynsla lýðræðisríkja bendi til þess, að því betur sem þrískiptingu stjórnarvaldsins sé fylgt fram í stjórnarskrám ríkjanna, því auðveldara verði hið lýðræðislega stjórnarfyrirkomulag í framkvæmd. Áhrif hinnar fullkomnu þrískiptingar með þjóðkjörnum forseta verða, að því er framkvæmdarvaldið snertir, einkum þessi:

1. Valdið dreifist á heilbrigðan hátt, þ. e. löggjafarvald og framkvæmdarvald verður ekki hjá sama aðila eða stofnun, eins og nú á sér stað.

2. Starfhæf og ábyrg ríkisstjórn verður alltaf til, og tryggir það skjótar og áhrifamiklar stjórnarframkvæmdir, þegar mikið liggur við.

en hvar er  
þjóðin?  
Fulltrúar  
þjóðarinnar  
lúta f.  
forseta



3. Ríkisstjórnin verður oftast óháð sérhagsmunum stéttanna og yfir þær sett, í stað þess að vera í raun og veru skipuð af ýms-um stéttasamtökum.

Það er skoðun sumra manna, að varast beri að fela nokkrum einum manni svo mikið vald, að hann verði að mestu einráður í málefnum ríkisins, jafnvel þótt um skamman tíma sé. Gæti þá svo farið, að hann vildi ekki sleppa völdum sínum aftur, virti þjóðþingið að vettugi og tæki að stjórna landinu á ólýðræðislegan hátt, eins og átt hefur sér stað um nokkra valdhafa sumra svokallaðra lýðræðisríkja. Þessu er fyrst því til að svara, að handhöfn framkvæmdarvaldsins er út af fyrir sig engum nægileg til þess að gerast einvaldur. Einræði getur því aðeins þrífizt, að einvaldurinn hafi ekki einungis framkvæmdarvaldið í hendi sér, heldur hafi hann einnig aðstöðu til að taka að sér löggjafarvaldið með réttu eða röngu. Verður ekki séð, að þjóðkjörinn forseti með skýrt afmörkuðu valdssviði hefði eins góð, hvað þá betri, tök á því en t. d. forsætisráðherra, sem væri formaður stærsta þingflokksins, og hefði hann löggjafarvaldið að miklu leyti í hendi sér, miðað við núgildandi stjórnskipunarlög Íslendinga. Reynsla annarra þjóða hefur yfirleitt sýnt það, að einræðishættan liggur ekki í því, að einn maður fái mikil völd við lýðræðislegar kosningar, því að slíkir menn leggja undantekningarlítið niður völd sín að vilja kjósenda. Þvert á móti kemst einræðisstjórn helst á þar, sem hinn löglega stjórnanda skortir vald, t. d. vegna ósamkomulags eða flokkadrátta á þjóðþingum, eða af því að stéttasamtök vaxa þjóðþingunum yfir höfuð.

Tillögur fjórðungspinganna fela í sér skarpa aðgreiningu á löggjafarvaldinu og framkvæmdarvaldinu og miða þannig að glöggri verkaskiptingu og væntanlega betri starfsafköstum bæði hjá Alþingi og ríkisstjórn. Þar eð reynslan hefur þrífaldlega sýnt, að Alþingi getur ekki ætíð myndað starfhæfa ríkisstjórn, virðist ekki rétt að fela því það hlutverk. Er því gert ráð fyrir, að þjóðkjörinn forseti myndi ríkisstjórnina.

### 3. Einmenningskjördæmi.

Það eru einkum tvenns konar reglur, sem þekktar eru um skipun þjóðþinga. Annars vegar reglur, sem byggðar eru á hlutfallskosningum, en höfuðeinkenni þeirra hefur verið talið, að þær tryggi rétt minni hlutans. Hins vegar eru kjördæmakosningar án hlutfalls.

Hlutfallskosningar má hugsa sér bæði með kjördæmaskiptingu

og án hennar. Venjulegast mun, að þó nokkuð margir þingmenn séu kosnir í hverju kjördæmi. Tvímenningskjördæmi með hlutfallskosningum mun hvergi í heiminum þekkjast nema hér á landi. Án kjördæmaskiptingar eru hlutfallskosningar, þar sem landið er eitt kjördæmi. Sú skipun tryggir best íhlutun eða rétt minni hlutans. Þetta fyrirkomulag byggir á stjórn málaflökkum sem óhjákvæmilegri nauðsyn stjórnskipunarinnar. Í slíkum þjóðfélögum verða utanflokkamenn áhrifalausir. Reynslan hefur sýnt, að hlutfallskosningar hafa tilhneigingu til þess að fjölga stjórn málaflökkum. Minniháttar ágreiningur innan flokks, ef til vill aðeins persónulegur, án grundvallar í málefnum, verður oft til þess, að annar hvor deiluaðili stofnar til nýrrar flokksmyndunar og framboðs. Vegna þess að þetta fyrirkomulag tryggir sérstaklega rétt hvers konar minnihluta, eiga slíkar flokksmyndanir jafnan sterkar líkur til þess að koma að mönnum og beita áhrifum. Þannig getur hver flokksmyndunin rekið aðra, þar til fjöldi flokkanna og flokksbrotanna er orðinn úr hófi fram og til öngþveitis horfir. Þegar þróun málanna kemst á þetta stig, er rudd leið til einræðis og ofbeldis, eins og dæmi hafa sýnt. Oft nær þróunin ekki þessu stigi, en þó jafnan svo langt í þessa átt, að enginn einn flokkur getur náð meirihluta-aðstöðu. Af því leiðir óhjákvæmilega samstarf tveggja eða fleiri flokka með þeim tögum og úrræðaleyfi, sem lýst var nánar hér að framan í kaflanum „Ágallar núgildandi stjórnarskrár“. Í orði kveðnu má segja, að flokkarnir ráði framboðslistum. Þetta er þó hin herfilegasta blekking. Tiltölulega fáir menn hvers flokks verða einráðir um framboðin, með öðrum orðum aðeins flokksstjórnirnar. Af óviðráðanlegum orsökum verða þeir búsettir í Reykjavík. Hlutfallskosningar fá því í raun og veru Reykvíkingum valdið til þess að skipa þingið og miða þar með enn hastarlegar að samdrætti valdsins á einum stað en nokkur önnur skipun.

• Kjördæmakosningar án hlutfalls má hugsa sér bæði með einmenningskjördæmum og í kjördæmum, sem kjósa eiga fleiri þingmenn. Hið síðarnefnda leiðir til þess, að kjördæmin yrðu stór og kynni kjósenda af frambjóðendum ekki eins mikil og í einmenningskjördæmum, sem yrðu fámennari og minni. Val kjósenda milli hinna ýmsu frambjóðenda yrði því betur grundvallað í einmenningskjördæmunum. Á það er líka að líta, að þingmenn mundu að jafnaði þekkja betur hag og störf fólksins í smærri og fámennari kjördæmum og ættu þar af leiðandi að reynast betri fulltrúar umbjóðenda sinna. Einmenningskjör-

dæmin hafa alla þá kosti, sem aðrar kjördæmakosningar án hlutfalls hafa, en tryggja betur val hæfari þingmanna en fleirskipuð kjördæmi mundu gera.

Sá er höfuðkostur einmenningskjördæma, að þau tryggja hinum óbreytta kjósanda betri aðstöðu en honum hlotnast, þegar flokksstjórnir ráða mestu um framboð, eins og ætíð verður við hlutfallskosningar. Sambandið milli kjósanda og frambjóðanda verður milliliðalaust. Í annan stað miða þær að sameiningu skyldra sjónarmiða og efla á þann veg einingu fólksins í þjóðfélagsmálum. Þeir, sem hafa lík sjónarmið, — þótt eitthvað kunni að bera á milli — eru neyddir til að þoka sér saman og eiga samstarf, en hafa oftast litlar vonir um að koma manni á þing hver í sínu lagi.

Einmenningskjördæmin miða þannig að því, að fjöldi stjórnmálaflokkanna verður ekki úr hófi fram, og stefnur þeirra verða glögggt afmarkaðar hver gagnvart annarri. Auðveldar þetta mál-efnalegt mat kjósendanna á stefnum flokkanna. Líkur verða til þess, að hreinn meirihluti geti skapað, sem þannig fær aðstöðu til að ráða óháður. Stjórnmálaleg ábyrgð verður þá raunveruleg. Flokkur, sem hlýtur meirihluta-aðstöðu og mistekst hlutverk sitt, á raunverulega á hættu að verða settur hjá við næstu kosningar, hins vegar vaxa sigurvegir hans, farist honum forysta stjórnmálanna vel og giftulega úr hendi. Miðar þetta að því, að hver kjóandi lærir að fara með atkvæði sitt, einnig hann verður ábyrgur, enda á hann mest á hættu, ef honum mistekst val flokks eða stefnu.

Tillögur fjórðungþinganna gera ráð fyrir því, að neðri deild Alþingis verði skipuð 30 þingmönnum, kosnum í einmenningskjördæmum með sem jafnastri kjósendatölu. Kjördæmi þessi verði færanleg á 10 ára fresti, til þess að meginreglan um jafna kjósendatölu verði jafnan tryggð. Sú undantekning er þó gerð frá þessari meginreglu, ef eitt fylki skyldi vera mjög miklu fólksfleira en önnur fylki, og á það sér raunar þegar stað um höfuðborgar-fylki, að engu fylki megi nokkurn tíma skipta í fleiri kjördæmi en 10, þ. e., að ekkert eitt fylki skuli nokkurn tíma fá meira en  $\frac{1}{3}$  hluta þingmanna neðri deildar. Ef engar skorður væru reistar við þingmannafjölda einstakra fylkja, gæti svo farið, að eitt fylkið hefði meirihluta í þingdeildinni, en við það raskast eðlilegt jafnvægi og samræmi, sem jafnan verður að ríkja í þjóðfélaginu. Þessi undantekning er því nauðsynleg til þess að fyrirbyggja það, að eitt fylki geti náð sérreittindaaðstöðu á kostnað hinna fylkjana.

#### 4. Deildaskipting Alþingis.

Sá háttur, sem hér er á hafður, að Alþingi skipti sér sjálfst í deildir á fundi í sameinuðu þingi fyrst eftir kosningar, er óvíða tíðkaður með öðrum þjóðum. Samsvarandi reglur munu þó vera í Noregi.

Deildaskipting þannig framkvæmd virðist ekki grundvölluð eðli málsins samkvæmt, en sýnist líkleg til þess eins að tefja gang málanna og lengja þinghaldið, án þess að á móti komi verulegt hagræði. Fjárlögin og fjárlagasetningin er af flestum talið eitt hið þýðingarmesta málefni, sem Alþingi fær til úrlausnar. Í þessu máli er horfið frá deildaskiptingu þingsins og fjárlögin afgreidd í sameinuðu þingi. Fyrst svo einföld afgreiðsla þykir hæfa svo þýðingarmiklu máli, hví skyldi þá eigi mega viðhafa sömu aðferð um veigaminni málefni? Ætti þá Alþingi aðeins að vera í einni málstofu. Sá háttur mun óvíða vera á hafður, a. m. k. ekki með þeim þjóðum, sem hingað til hafa þótt til eftirbreytni hér á landi. Norðurlöndin öll, Bretland, Bandaríkin, Frakkland, Rússland, Tékkoslovakía, Sviss og Belgía hafa öll tvær málstofur. Reglurnar um skipun þinganna eru með ýmsum hætti með þjóðum þessum, en eiga allar nema Noregur sameiginlegt í því, að til deildanna er kosið með ólíkum hætti. Á þann veg er fenginn eðlilegur grundvöllur fyrir deildaskiptingunni.

Reynsla ýmissa öndvegisþjóða heimsins og allra nágrannaríkjanna bendir þannig eindregið til þess, að hér á landi verði farsælast að hafa Alþingi í tveimur málstofum. Eftir að landinu hefur verið skipt í fylki, eins og tillögur fjórðungþinganna gera ráð fyrir, virðist eðlilegt að skipta í deildir Alþingis á grundvelli fylkjanna eins og fjórðungþingin hafa lagt til. Á þann hátt verða deildirnar sjálfstæðar hvor gagnvart annarri, og fleiri sjónarmið koma til athugunar í sambandi við löggjafarstarfið en verið hefur meðan Alþingi er í raun rétttri ein málstofa, þótt fram fari málamyndar skipting þess í tvær deildir, ákveðin af þingmönnum sjálfum.

Í tillögum fjórðungþinganna er gert ráð fyrir því, að hvor þingdeild geti haft frumkvæði að lagasetningu og að deildirnar séu yfirleitt jafn réttháar.

Gert er ennfremur ráð fyrir því, að frumvarp, sem samþykkt hefur verið í annarri þingdeild, en fellt í hinn, verði afgreitt í sameinuðu þingi, nema fellt hafi verið með  $\frac{2}{3}$  hlutum atkvæða í annarri hvorri þingdeild.

*12 meiri ræða þá eða  
sefja löggjöf landsins*

Eins og fyrr er að vikið, miðar deildarskipting sú, er fjórðungsþingin leggja til, að gjörð verði á Alþingi, að því sérstaka markmiði að tryggja völd og sjálfstæði fylkjanna.

#### 5. Frumkvæði og málsskot.

Í kaflanum um forsetavaldið hér að framan er gerð grein fyrir þeirri þrískiptingu ríkisvaldsins, sem hefðbundin er orðin. Tilögur fjórðungsþinganna byggja á þeirri þrískiptingu og setja glögg mörk fyrir valdsviði hvers handhafa ríkisvaldsins fyrir sig. Samkvæmt því fer Alþingi með löggjafarvaldið, forsetinn með framkvæmdarvaldið og sérstakir dómstólar með dómvaldið. Verður nú vikið nánar að markalínum milli valdsviðs forseta og Alþingis.

Gert er ráð fyrir því, að báðir þessir aðilar geti átt frumkvæði að lagasetningu, þótt löggjafarvaldið sé óskipt hjá Alþingi. Þetta þýðir aðeins það, að forsetanum er áskilinn réttur til þess að leggja lagafrumvarp fyrir aðra hvora eða báðar þingdeildir. Hins vegar er það að sjálfsgöðu algerlega á valdi Alþingis, hvort frumvarp forsetans verður að lögum eða ekki. Undantekning frá þessari reglu eru fjárlögin að vissu leyti. Í fyrsta lagi hefur forsetinn ekki aðeins heimild til þess að leggja fjárlagafrumvarp fyrir Alþingi, heldur er honum skylt að gera það og aldrei síðar en viku eftir að reglulegt Alþingi kemur saman. Í öðru lagi gildir frumvarp forseta sem fjárlög, ef Alþingi afgreiðir ekki fjárlög áður en fjárhagsárið hefst. Frumkvæði að fjárlögum er því áskilið forseta, og ef Alþingi er ekki svo starfhæft, að það geti lokið afgreiðslu fjárlaga fyrir árslok, gildir frumvarpið sem fjárlög. Í þessum ákvæðum er fólgið strangt aðhald fyrir Alþingi, aðhald, sem að vísu er óhjákvæmilegt, þar eð krefjast verður þess afdráttarlaus, að ætíð séu fyrir hendi gild fjárlög, hvert ástand, sem annars kann að ríkja í stjórnmalunum.

Hér ber enn að geta þess, að forseti einn getur átt frumkvæði að bráðabirgðalögum, en brestur annars vald til þess að setja slík lög. Gert er ráð fyrir, að forsetar Alþingis setji lögin, enda verða bráðabirgðalög því aðeins sett, að Alþingi sitji ekki.

Ákvæði tillagnanna um það, að ekkert lagafrumvarp megi hljóta fullnaðarafgreiðslu sem lög, fyrr en forseta hefur gefizt nægur frestur til þess að skýra þinginu frá viðhorfi sínu til þess, takmarkar á engan hátt vald Alþingis til lagasetninga. Ákvæði þetta er sett til þess að tryggja það, að umsögn handhafa framkvæmdarvaldsins liggi jafnan fyrir hjá alþingismönnum, áður en

*Stofnunarvald gvinuð 20*

þeir afgreiða löggjafarmálefni. Virðist þetta eðlilegt og óhjákvæmilegt, vegna þess að flest löggjöf hefur meiri og minni fyrir- mæli í sér fólgin fyrir framkvæmdarvaldið og álitserð hand- hafans því sjálfsgöð.

Þá gera tillögurnar ráð fyrir því, að forseti geti kvatt Alþingi saman til aukafunda, þegar brýn nauðsyn ber til. Nauðsyn á slíku þinghaldi getur oft skapast, og er þá ekki í annað hús að venda um frumkvæði að fundarboðun en til forseta.

Framkvæmdarvaldið er í höndum forseta, en Alþingi hefur í raun rétttri frumkvæði einnig í þeim efnum.

Í fyrsta lagi getur Alþingi með margvíslegri lagasetningu átt frumkvæði að alls konar framkvæmdum. Í öðru lagi getur Alþingi, einnig með setningu fjárlaga, ráðið miklu um ýmsar ólög- bundnar framkvæmdir.

Af því, sem nú var sagt, er ljóst, að þrátt fyrir glögga verka- skiptingu milli handhafa framkvæmdarvalds og löggjafarvalds, snertast valdhafar þessir í ótal mörgum tilvikum. Fyrirsjáanlegt er þess vegna, að ágreiningur getur orðið, sem svo mikilvægur þykir, að eigi verður við unað. Hér að lútandi eru ákvæðin í tillögunum um málsskot. Málsskotsrétt þennan hafa hvor um sig: handhafi framkvæmdarvaldsins, forsetinn, og handhafi lög- gjafarvaldsins, Alþingi.

Báðir þessir valdhafar fá vald sitt frá þjóðinni. Þegar upp er kominn ágreiningur í mikilvægu máli, sem aðilar þessir vilja ekki una við, er ekki í annað hús að venda með úrskurð í ágrein- ingsefninu en til þjóðarinnar sjálfrar, sem falið hefur deiluaðil- unum umboð til starfa á þeim vettvangi, sem ágreiningurinn ris.

Nú mætti svo fara, að Alþingi, þrátt fyrir umsögn forseta, af- greiddi lög, sem hann vildi með engu móti hlíta. Er þá forseta heimilað að láta fram fara þjóðaratkvæðagreiðslu um lög, og falla lög þá úr gildi, ef meirihluti atkvæða fellir þau við at- kvæðagreiðsluna. Með þessu ákvæði tillagnanna er tæmdur máls- skotsréttur forseta.

Tilsvarendi mætti hugsa sér það, að forseti færi þann veg með framkvæmdarvaldið, að Alþingi gæti með engu móti unað þeirri framkvæmd. Tillögurnar gera þá ráð fyrir því, að sameinuðu Alþingi sé heimilt að samþykkja rökstudda tillögu um vantraust á ríkisstjórn forseta. Þótt ekki sé þess getið í tillögum fjórðungs- þinganna, verður að sjálfsgöðu að gera ráð fyrir því, að forseta gefist kostur á því að tjá sig um tillöguna áður en hún verður borin undir atkvæði. Ef til vill gæti forseti þá endurskipulagt

*Alþingi með þessu góða valdalaus gætu hant- umm forseti og með skilum ávörðung vatn og lojrefu*

ríkisstjórn sína, svo að Alþingi vildi una við svo búið og falla frá vantraustinu. Ef þetta tækist hins vegar ekki, mætti gera ráð fyrir, að vantrauststillagan yrði samþykkt. Í þessu tilviki ákveða tillögurnar, að fram skuli fara alþingiskosningar og forsetakjör, og fer þá forseti frá, nema hann verði endurkjörinn. Verði forseti endurkjörinn, má ekki bera fram vantrauststillögu á Alþingi á ríkisstjórn hans í næstu tvö ár. Vel mætti hugsa sér, að bæði forseti og allir alþingismenn, eða a. m. k. jafnmargir alþingismenn úr hverjum flokki, yrðu endurkjörnir, en það þýðir, að þjóðin hefur ekki hirt um að fella efnisúrskurð um ágreininginn, en vísar málinu nánast frá sér.

Frá-  
leit.

Ef slík yrði niðurstaða kosninganna, mætti svo fara, að enn væri vilji meiri hluta á Alþingi til þess að samþykkja vantraust á ríkisstjórn forseta þegar að afloknum kosningum. Virðist þá ekki rétt að heimila slíkar tillögur á Alþingi, þar eð þjóðin hefur með endurkjöri forseta fallizt á málstað hans, og verður þá eigi aðgert um sinn, eða í næstu tvö ár.

Stjórn málaástand, sem hér er lýst, er vitanlega hættulegt og mjög óheppilegt fyrir þjóðina. Ákvæði tillagnanna um tveggja ára frestinn getur orkað svipað því og kjörtímabil forseta og Alþingis væri stytta um helming, eða ofan í tvö ár. Að þessari tilhögun hníga mjög sterk rök á meðan slíkt öngþveiti ríkir í stjórn málum þjóðarinnar, sem þessi undantekningarákvæði gera ráð fyrir. Slíkt öngþveiti yrði þjóðin að leysa í meðferð kosninganna, önnur leið væri varla fyrir hendi út úr ógöngunum. Stytttri kjörtímabil gefa því von um fljótari lausn á vandræðunum.

#### 6. Dómsvaldið.

Meðferð dómsvaldsins er sá þáttur ríkisvaldsins, sem minnsti gagnrýni hefur sætt hér á landi. Tillögur fjórðungsþinganna gera því ekki ráð fyrir hliðstæðri breytingu á því og gert er ráð fyrir um framkvæmdarvaldið og löggjafarvaldið, en lagt er til, að dómsvaldinu verði skipað með lögum, eins og nú er.

#### Niðurlagsorð.

Engum hugsandi manni getur dulizt, að stjórnarhættir landsins eru þannig, að til ógæfu horfir.

Tillögur fjórðungsþinganna á Austur- og Norðurlandi eru miðaðar við að afmá þá skipulagsgalla stjórnarfarsins, sem mest kveður að.

Fyrirmyndir að ýmsu í tillögunum eru sóttar m. a. til Banda-  
ríkjanna, Bretlands og Sviss, af því að íslenska lýðveldið er enn  
ekki háð neinum hefðböndum á stjórnarformum og hefur því  
ágæta aðstöðu til þess við samningu stjórnarskrár sinnar að taka  
upp úr stjórnskipunarlögum annarra lýðræðisþjóða þau atriði,  
sem dómur sögunnar hefur staðfest, að best hafi reynzt.

Auðvitað mál er það, að ekki verður öllu, sem aflaga fer hjá  
þjóð okkar, kippt í lag með nýrri stjórnarskrá einni saman. En  
sá sannleikur dregur ekki úr þörfinni fyrir stjórnarskrárbreyt-  
ingu.

Íslenska þjóðin býr nú við svo meingölluð stjórnarform, að  
hún er *eins og her, sem þannig er fylkt, að hann biður ósigur*  
fyrir *sjálfum sér* — og þyrfti kraftaverk til, að hann gerði það  
ekki.

Forráðamenn þjóðarinnar hika við aðgerðir til úrbóta.

Stjórnarskrárnefnd hefur að vísu verið skipuð, en hún hefst  
ekki að, svo að vitað sé.

Fólkið, sem skórin kreppir að, verður að hefjast handa og  
knýja fram úrbætur. Af þeim ástæðum eru tillögur fjórðungs-  
þinganna fram komnar. Og þess vegna eru þær hér með sendar  
út til landsmanna til athugunar og umræðu, og heitið á alla góða  
drengi, menn og konur, að veita þeim fulltingi eða koma fram  
með aðrar betri.

Fulltingið, sem hér er átt við, er á þessu stigi málanna fyrst og  
fremst það, að einstakir menn, almennir fundir og félagssamtök  
láti opinberlega í ljós stuðning við tillögurnar eða stefnu þeirra.



B. 4 - J - K - E - T  
B - 3 - 3 - 3 - 3

### EFNISYFIRLIT

	<i>bls.</i>
Inngangsorð .. .. .	3
Tillögur fjórðungsþinganna .. .. .	4
Tillögur um nokkur meginatriði í lýðveldisstjórnarskrá fyrir Ísland .. .. .	4
<i>Ágallar núgildandi stjórnarskrár:</i>	
1. Samdráttur ríkisvaldsins .. .. .	7
2. Stjórnarkreppur .. .. .	8
3. Óeðlileg flokkaskipun .. .. .	8
<i>Nauðsynleg nýmæli:</i>	
1. Aukin völd héraðanna .. .. .	12
2. Forseti með valdi .. .. .	14
3. Einmenningskjördæmi .. .. .	16
4. Deildaskipting Alþingis .. .. .	19
5. Frumkvæði og málsskot .. .. .	20
6. Dómsvaldið .. .. .	22
Niðurlagsorð .. .. .	22